SUSTENTABILIDADE DAS INSTITUIÇÕES PARTICULARES DE SOLIDARIEDADE SOCIAL EM PORTUGAL

Sílvia Silva
Natacha Santos
Jorge Mota
Ignacio Martín

Sustentabilidade das Instituições Particulares de Solidariedade Social em Portugal

Sílvia Silva
Natacha Santos
Jorge Mota
Ignacio Martín

Sustentabilidade das Instituições Particulares de Solidariedade Social em Portugal

Autores

Sílvia de Oliveira e Silva
Natacha Mafalda Lopes de Almeida Santos
Jorge Humberto Fernandes Mota
Jose Ignacio Guinaldo Martín

Copyright - Todos os direitos reservados

ISBN 978-989-20-5404-9
Edição em Portugal a 22 Dezembro de 2014
© Autores

AUTORES

Sílvia de Oliveira e Silva

Sílvia Silva tem 36 anos, é licenciada em Serviço Social pelo Instituto Superior Bissaya Barreto, em Coimbra e actualmente trabalha como directora técnica do Centro Social da Freguesia de Casal Comba, com a coordenação de várias respostas sociais no âmbito da infância e terceira idade. Concluiu o Mestrado em Gerontologia, ramo Gestão de Equipamentos em 2014, pela Universidade de Aveiro. Este livro é resultado do seu trabalho de Mestrado.

Natacha Mafalda Lopes de Almeida Santos

Natacha Santos tem é licenciada em Educação Social pelo *Instituto Superior Politécnico de Viseu – Escola Superior de Educação de Viseu*. Trabalha na coordenação do Serviço de Apoio Domiciliário da Associação Social, Cultural, Desportiva e Recreativa de Calde. Concluiu o Mestrado em Gerontologia, ramo Gestão de Equipamentos em 2014, pela Universidade de Aveiro. Este livro é resultado do seu trabalho de Mestrado.

Jorge Humberto Fernandes Mota

Jorge Mota é *Mestre em Contabilidade e Auditoria* pela Universidade de Aveiro e licenciado em Economia pela *Universidade Lusíada do Porto*. Docente do Departamento de Economia, Gestão e Eng. Industrial da Universidade de Aveiro nas áreas de Avaliação de Projectos, Gestão Financeira, Controlo de Gestão. Consultor nas áreas financeiras, controlo de gestão e gestão estratégica (avaliação de projectos de investimento, avaliação de empresas, implementação de instrumentos de controlo de gestão – *Balanced Scorecard*). Membro da ordem dos Economistas e dos Técnicos Oficiais de Contas. Actual doutorando em Gestão, especialização em Finanças, na Faculdade de Economia do Porto.

Jose Ignacio Guinaldo Martín

Jose Ignacio Martín é licenciado em Psicologia pela Universidade de Salamanca e doutorado em Ciências Biomédicas pelo Instituto de Ciências Biomédicas Abel Salazar (Universidade do Porto). Desde faz 10 anos, trabalhou na Universidade de Aveiro na Secção Autónoma de Ciências da Saúde onde é responsável pelas disciplinas ligadas à gestão de serviços de saúde e sociais para a terceira idade. A nível de investigação é membro fundador da Unidade de Investigação e Formação sobre Adultos e Idosos (www.unifai.eu). Paralelamente desenvolve o site www.ideg.pt, um blog acerca de políticas, programas e serviços para a terceira idade.

AGRADECIMENTOS

de Sílvia Silva

Dedico este livro ao meu filho Afonso. Lamento todo o tempo que lhe roubei como mãe.

de Natacha Santos

À minha avó Nanda pelo exemplo e apoio incondicional. Ao meu pai e à minha mãe pelo apoio incondicional. Ao meu irmão pelo carinho, pela força e pelo apoio.

de Jorge Mota e Ignacio Martín

Aos nossos alunos. São eles que nos lembram a missão do nosso trabalho.

ÍNDICE

NATUREZA DO TERCEIRO SECTOR **11**

***ORGANIZAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS* EM PORTUGAL** **15**

O TIPO DE FINANCIAMENTO DAS INSTITUIÇÕES PARTICULARES DE SOLIDARIEDADE SOCIAL (IPSS) **17**

Financiamento público **17**

Financiamento privado **20**

A VULNERABILIDADE FINANCEIRA DAS *ORGANIZAÇÕES SEM FINS LUCRATIVO* **23**

ESTRATÉGIAS DE SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA DAS IPSS **26**

FACTORES ASSOCIADOS À TOMADA DE DECISÃO NO TERCEIRO SECTOR **32**

Necessidades Sociais **32**

Sistema Legal **33**

Conjuntura Económica **35**

Liderança das *Organizações sem Fins Lucrativos* **37**

Partes Interessadas **38**

ESTUDO DE CASOS **41**

METODOLOGIA **43**

Amostra **43**

Instrumentos **45**

a) Entrevista **45**

b) Documentos internos **45**

Procedimentos **46**

RESULTADOS **48**

A. Conhecer a tipologia das fontes de financiamento e o papel do estado no financiamento das IPSS **48**

a) Fontes de financiamento públicas e comunitárias **48**

b) Fontes de financiamento privadas **49**

c) Papel do Estado e consequências das medidas políticas **52**

B. Identificar os benefícios e os riscos da diversificação das fontes de financiamento das *Instituições Particulares de Solidariedade Social* **56**

a) Diversificação das fontes de financiamento **56**

b) Benefícios e riscos da diversificação do financiamento **58**

C. Analisar as fontes de receitas e de custos das *Instituições Particulares de Solidariedade Social* **61**

a) Receitas das IPSS (ano 2013) **61**

b) Custos das IPSS (ano 2013) **63**

c) Empréstimos obtidos pelas IPSS …… **64**

D. Identificar os factores que contribuem para a vulnerabilidade financeira das Instituições Particulares de Solidariedade Social …….... **65**

E. Acções das *Instituições Particulares de Solidariedade Social* que visam a melhoria da sua sustentabilidade financeira …… **71**

a) Gestão de recursos (recursos humanos, financeiros, materiais e sociais) …….... **71**

b) Fundraising*/captação de recursos* …… **75**

c) Comunicação e marketing …….... **76**

F. Tomada de decisão nas Instituições Particulares de Solidariedade …….. **80**

a) As necessidades sociais influenciam o aumento ou a diminuição da capacidade das respostas sociais, constituindo-se as listas de espera como o principal indicador de ponderação para a tomada de decisão …….. **80**

b) O sistema legal promove uma similaridade das condições de funcionamento e de intervenção entre as instituições, influenciando a perpetuação de uma intervenção de carácter institucional e decisões de desenvolvimento de respostas tipificadas sem acordo de cooperação …….. **82**

c) A conjuntura económica influencia a pressão sobre o montante da comparticipação familiar, o aumento da concorrência entre instituições, e a criação de novas respostas…….. **86**

d) Escassez de recursos como denominador comum entre instituições, influenciando decisões de factos consumados vs *alongamento de prazos de construção* …… **88**

e) Identificam-se práticas de liderança e gestão de valorização e motivação dos recursos humanos e o traçar de objetivos para a instituição e de conhecimentos na área financeira que propiciam o assumir de riscos e aumento da complexidade operativa …….. **91**

f) Identificam-se práticas de envolvimento de stakeholders internos e externos que contribuem para a aquisição de apoio na prossecução dos objectivos das instituições …… **95**

CONCLUSÕES …….. **100**

A. Acordos de cooperação são apesar de tudo o melhor estabilizador financeiro das IPSS …….. **100**

B. A dependência excessiva dos Acordos de Cooperação não é desejada, mas dificilmente é ultrapassada …… **102**

a) Contextos de crise …….. **102**

b) Legislação …… **103**

c) Envolvimento de profissionais e da comunidade na tomada de decisões …….. **105**

IMPLICAÇÕES …… **109**

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS …… **111**

ANEXO …….. **117**

NATUREZA DO TERCEIRO SECTOR

A organização económico-social de um país pode considerar-se como resultado da actividade de três sectores: sector público, sector privado empresarial e sector cooperativo e social (Constituição da República Portuguesa, 1976). Este último, também designado como Terceiro Sector, engloba as actividades das *Organizações sem Fins Lucrativos*, e é composto por organizações cuja constituição caracteriza-se por uma estrutura e regularidade de operações com procedimentos de tomada de decisão legítimos; são instituições particulares, *ie*, com autonomia institucional do Estado e gestão própria, embora possam receber apoios públicos financeiros. O funcionamento destas organizações tem, portanto, como base apoios financeiros prestados por agentes externos, não visando a obtenção ou distribuição de lucro, mas sim atingir os objectivos sociais que levaram à sua criação, e apresentando um grau elevado de voluntariado (Salamon & Anheier, 2002).

A emergência ou a remergência das orientações político-económicas liberais e de austeridade dos Estados sociais, sentidas nas últimas décadas, suscitaram o aparecimento de novas dinâmicas da sociedade civil que constituíram novas formas de organização económica (Quintão, 2011), desenvolvendo bens e serviços ao nível do Terceiro Sector. Esses serviços evoluíram num crescente aumento de procura e de oferta, provenientes do surgimento de novas e variadas necessidades sociais. O Estado estabelece políticas de contratualização com organizações do Terceiro Sector, a fim de garantir respostas para as necessidades emergentes (Almeida, 2011).

O Terceiro Sector enquadra-se numa estrutura tripolar constituída por mercado, Estado e comunidades, onde ocupa uma posição intermediária. O campo de actuação do Terceiro Sector encontra-se em permanente tensão, pelo facto de as instituições que o constituem serem simultaneamente influenciadas pelas políticas estatais e pela legislação, pelos valores e pelas práticas das entidades privadas, pela cultura da sociedade civil e pelas necessidades provenientes das famílias e da vida comunitária (Evers & Laville, 2004). Tais influências são mais ou menos intensificadas consoante as organizações se vão localizando de forma mais

próxima ou mais afastada de cada pólo (Almeida, 2011). Esta perspectiva salienta uma das limitações apontadas ao Terceiro Sector, que é a indefinição de papéis, transparecendo uma diluição nos sectores do mercado e do Estado. Para além desta limitação, verificam-se dificuldades de financiamento, pela elevada dependência financeira relativamente a esses mesmos sectores, com os quais estabelece ligação (Almeida, 2011).

Uma *Organização sem Fins Lucrativos* só poderá ter sucesso na sua missão social quando se verifica a existência de três critérios: oportunidades (inovação), competência (liderança e mobilização de recursos humanos) e compromisso (objectivos). As diversas estratégias adoptadas por uma *Organização sem Fins Lucrativos* visam satisfazer as necessidades sociais e da comunidade, transformando oportunidades em acção e obtendo resultados, para garantir a satisfação e as exigências éticas da organização (Drucker, 1990).

As IPSS devem seguir alguns critérios económicos, tornando-se mais competitivas ao nível da eficiência e da eficácia. A eficiência está relacionada com rentabilização de recursos ao nível humano, financeiro e material e a eficácia está relacionada com a capacidade da IPSS de alcançar os seus objectivos, respeitando a sua missão de carácter social. As *Organizações sem Fins Lucrativos* detêm um conjunto de recursos que, para serem geridos de forma eficaz e eficiente, de forma a assegurar a sua viabilidade económica, implicam que os seus responsáveis tenham conhecimentos ao nível da gestão (Fowler, 1995; Meneses, 2012; Santos *et al.* 2014). "A gestão está mais relacionada com assegurar a eficiência e a eficácia, com planear, organizar os recursos e monitorizar o desempenho da organização; a liderança tem mais a ver com definir uma visão/direcção para a organização" (Meneses, 2012: 143).

O Terceiro Sector tem vindo a desempenhar um papel de crescente destaque, influenciando alterações no quadro legal do sistema fiscal, na definição de políticas e até na própria lógica de funcionamento dos componentes da estrutura tripolar (Almeida, 2011).

ORGANIZAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS EM PORTUGAL

As *Organizações sem Fins Lucrativos* têm apresentado uma crescente presença na economia nacional. Segundo dados recolhidos em 2006, as *Organizações sem Fins Lucrativos* portuguesas representavam uma importante força de trabalho, empregando cerca de 185.000 trabalhadores, o que se expressa numa percentagem de empregabilidade de 4,3%. Esta força de trabalho produziu bens e serviços no valor de 5,7 biliões de euros para o Produto Interno Bruto e contribuiu com 2,7 biliões de euros no Valor Acrescentado Bruto para a valorização da economia social (Salamon, Sokolowski, Haddock & Tice, 2012). Em 2012, Portugal tinha 12.156 instituições da economia social, fazendo parte destas, 3400 IPSS e 393 misericórdias. As respostas sociais existentes no contexto nacional são prestadas na sua maioria por *Organizações sem Fins Lucrativos* (68%) e destas 61,4% são IPSS (Soares *et al.*, 2012). A maioria da actividade do Terceiro Sector centra-se na prestação de serviços, em concreto na área dos serviços sociais (47%) (Salamon *et al.*, 2012).

A emergência e o desenvolvimento do sector não lucrativo sofreu, em Portugal, forte influência da Igreja Católica, do crescimento das mutualidades, da auto-ajuda, do controlo político sempre tão presente na história nacional e ainda da delegação, por parte do governo, de serviços sociais nestas organizações (Franco *et al.*, 2005). O aparecimento das organizações do Terceiro Sector está relacionado com movimentos associativos, que partem de iniciativas individuais de alguns agentes sociais e da cooperação comunitária (Ferreira, 2009). "*As características e os modos de funcionamento do Terceiro Sector estão, igualmente, ligados às especificidades das comunidades onde está inserido*" (Almeida, 2011: 62). Dentro das *Organizações sem Fins Lucrativos* do contexto português encontram-se as IPSS, que abrangem uma diversidade de formas de intervenção e mantêm uma relação de interdependência com o Estado, havendo lugar a uma repartição de funções e a uma comparticipação do Estado no funcionamento das instituições. As IPSS revelam uma extrema importância, pois preenchem as lacunas do Estado no que se refere às respostas sociais à população, constituindo-se assim, como um ponto crucial no equilíbrio social (Soares *et. al*, 2012).

As *Organizações sem Fins Lucrativos* portuguesas apresentam algumas limitações, das quais se destacam as seguintes: a realidade recente do contexto nacional mostra pouco reconhecimento e pouca visibilidade ao nível da opinião pública; os financiamentos reduzidos, a insegurança do quadro de pessoal (associada à instabilidade financeira e à falta de profissionalização dos recursos humanos), colocam em causa a missão das organizações (Melo, 2013). Estas limitações estão relacionadas com um dos principais problemas, que é a escassez de recursos.

Nas *Organizações sem Fins Lucrativos*, as necessidades internas, ao nível da gestão, da existência de sistema de controlo e da exigência de responsabilidade, bem como os condicionamentos externos, relacionados com as exigências dos financiadores em relação à optimização dos recursos, levantam questões preocupantes associadas à sua sustentabilidade financeira. Muito embora não visem operações lucrativas, estas organizações têm de conseguir um equilíbrio entre a sua missão e a sua responsabilidade financeira (questões do âmbito da sustentabilidade financeira, que não são sentidas pelas organizações que integram os outros sectores). Mas por outro lado, a gestão correcta dos recursos na prossecução da sua missão, baseada num sistema rigoroso e exigente de prestação de contas, leva a uma maior capacidade de resistir a crises financeiras (Abraham, 2003). Este motivo faz que seja importante estudar a estrutura de financiamento deste tipo de organizações.

O TIPO DE FINANCIAMENTO DAS INSTITUIÇÕES PARTICULARES DE SOLIDARIEDADE SOCIAL (IPSS)

De acordo com a Direcção Geral de Acção Social, em 2010, estavam registadas cerca de cinco mil IPSS com objectivos de acção social, centrando a sua actividade em áreas de abrangência da Segurança Social, protecção na saúde, educação e habitação (Soares *et al*., 2012). As organizações do Terceiro Sector sobrevivem através de fundos que têm uma estrutura variável de acordo com o sector de actividade e o voluntariado (Franco, 2005).

Dada a importância das actividades e dos serviços desenvolvidos pelas IPSS, estas gozam de um regime de benefícios e de regalias fiscais, que são reflexo da sua especificidade no contexto português. O regime de normalização contabilístico para as *Entidades do Sector Não Lucrativo* contempla as regras contabilísticas adaptadas às instituições que, devido à sua finalidade social, têm determinados benefícios, mas estão obrigadas a seguir critérios de rigor e transparência na informação relacionada com as actividades realizadas, a gestão dos recursos e os resultados obtidos (Decreto-Lei nº 36- A/2011). Às IPSS legalmente registadas, pode-lhes ser atribuído o estatuto de pessoa colectiva de utilidade pública (Decreto-lei nº119/83), o que lhes oferece regalias como benefícios e isenções fiscais, nomeadamente ao nível dos impostos: Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas (IRC), Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA), Imposto Municipal sobre Transmissões Onerosas de Imóveis (IMT), Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI), Imposto Sobre Veículos (ISV), Imposto Único de Circulação (IUC) e Imposto de Selo (IS) (Lei nº151/99).

As IPSS têm sobretudo dois tipos de financiamento: o financiamento público que se refere aos apoios dos organismos do Estado, e o financiamento privado, que integra, por um lado, as receitas obtidas de fontes internas (resultantes da sua actividade operacional) e externas (que não são geradas pela instituição), e por outro lado, os empréstimos (obtidos de entidades bancárias ou de outras entidades particulares).

Financiamento público

Uma parte significativa das IPSS, para manter em funcionamento os

seus serviços e actividades, procura financiamento de vários sectores do Estado (centrais e locais), de acordo com a sua área de intervenção, para obter um apoio financeiro mensal de montante fixo, que lhes permita manter o equilíbrio financeiro. O quadro seguinte apresenta os diferentes tipos de apoios que os vários sectores e organismos do Estado podem atribuir às IPSS, bem como os apoios oriundos de programas comunitários.

Tabela nº 1 – *Tipologia do financiamento público*

ENTIDADES	PROGRAMAS/MEDIDAS	OBJECTIVOS / CONTEÚDOS
Centros Distritais de Segurança Social	Acordos de Cooperação para as respostas sociais	Comparticipação mensal por utente
Ministério da Solidariedade e Segurança Social	Apoio do PIDDAC / PARES / Plano DOM	Investimento para a construção de infra-estruturas e a aquisição de bens móveis
	Fundo de Socorro Social Subsídio Eventual	Subsídios eventuais (exclusão social, sinistro e calamidade)
Autarquias Locais: Municípios e Freguesias	Subsídios eventuais	Subsídios pontuais (infra-estrutura ou equipamento móvel)
Municípios	Acordo anual de fornecimento de almoços às crianças do 1º CEB (Despacho nº 18987/2009)	Subsídio mensal que abrange a resposta social de CATL (com interrupções lectivas e sem almoço)
	Programa de Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-escolar (Despacho n.º 9265-B/2013)	Subsídio mensal que abrange as crianças que frequentam o Jardim de Infância público
Instituto de Emprego e Formação Profissional	Medidas de empregabilidade (combate ao desemprego de longa duração e integração no mercado de trabalho)	Apoio financeiro de acordo com a medida aprovada através de candidatura (estágio-emprego, contrato emprego-inserção, etc.)
Ministério da Saúde	Protocolos com a Administração Regional de Saúde	Consultas, exames e tratamentos médicos, incluindo cirurgias
Fundos Comunitários	Programas do QREN (integra o POPH) e PRODER	Investimento para construção de infra-estruturas, aquisição de bens móveis, implementação de projectos (áreas prioritárias) e planos de formação

O último Protocolo de Cooperação (PC 2013-2014), assinado entre as uniões representativas das IPSS (CNIS, UMP e UM) e o Ministério da Solidariedade e Segurança Social, traduz o compromisso assumido, repartindo as obrigações e responsabilidades destes parceiros (público/social). A contenção do orçamento de Estado teve um impacto directo no último Protocolo, com reforço da articulação com as IPSS através do Programa de Emergência Alimentar (PEA), do Programa de Emergência Social (PES), e do apoio às instituições com dívidas e dificuldades financeiras graves em consequência de investimentos realizados, no âmbito do PARES e do POPH (Soares *et al.*, 2012). O Protocolo determina um conjunto de novas orientações que têm grande influência na situação financeira das IPSS, das quais se destacam:

a) Actualização dos valores das comparticipações (respostas sociais) da Segurança Social.

b) Reafectação dos acordos de cooperação, com revisão de acordos em respostas sociais que tenham uma frequência de utentes inferior à definida, e alargamento de outros acordos nos quais se verifique a situação inversa. A revisão do acordo fundamenta-se no valor médio de frequência de utentes no quadrimestre de avaliação.

c) No SAD, para atribuição da comparticipação da Segurança Social a 100% é necessária a prestação de 4 dos 6 serviços essenciais (higiene pessoal, higiene habitacional, alimentação, tratamento de roupas, teleassistência, animação), em dias úteis, podendo a comparticipação aumentar até 150%, no caso de prestação de outros serviços complementares (acompanhamento ao exterior, reparações no domicílio e outras não consideradas indispensáveis), ou diminuir até 85%, no caso de não ser prestado o número mínimo de serviços.

d) Liberdade de gestão de vagas, em Estrutura Residencial para Pessoas Idosas (ERPI), desde que não abrangidas por protocolos públicos, com livre fixação da comparticipação familiar (desde que não exceda os montantes praticados na rede lucrativa).

e) A comparticipação familiar em ERPI tem como valor de referência, para o ano 2014, 938,43€/utente/mês. A comparticipação do utente deve ser acrescida da comparticipação dos seus descendentes ou outros com

obrigação de prestação de alimentos, que é acordada por escrito, mediante a sua capacidade económica e financeira. Não existem critérios definidos para esta comparticipação, desde que somatório anual das comparticipações de responsabilidade tripartida (utente, Segurança Social e descendentes) não seja superior ao valor de referência acrescido de 15% a multiplicar pelo número de utentes em acordo de cooperação, ou seja, 1079,19€ de valor médio mensal.

Com vista à sustentabilidade das entidades do sector social e à manutenção da qualidade dos serviços prestados, foi criado o Fundo de Restruturação do Sector Social (apoio financeiro de carácter reembolsável) (Portaria nº 31/2014) e a Rede Local de Intervenção Social (descentralização dos serviços da Segurança Social) (Despacho nº 12154/2013).

No âmbito das respostas sociais dirigidas aos grupos mais vulneráveis da população, as IPSS assinam Acordos de Cooperação com a Segurança Social. O valor de comparticipação para cada resposta social é definido entre as uniões das IPSS e o ministério respectivo (Almeida, 2011).

Financiamento privado

Apresenta-se, de seguida, uma tabela que permite tipificar as fontes de financiamento privado das IPSS.

As IPSS são entidades que de acordo com os seus estatutos, elegem os seus corpos sociais por Assembleia Geral, composta pelos associados, que pagam quotas mensais ou anuais (em alguns casos é cobrada uma jóia de inscrição). Enquanto *Organizações sem Fins Lucrativos,*as IPSS são muitas vezes alvo de donativos, por particulares que pretendem desta forma valorizar o esforço de apoio ou prestação de cuidados realizados: empresas ou outros grupos da comunidade que reconhecem a importância da IPSS, destinam a esta algum valor monetário.

Tabela nº 2 – Tipologia do financiamento privado

Entidades	Fontes de receita	Objectivos/Conteúdos
Beneficiários e Famílias	Comparticipações Familiares Mensais das respostas sociais com Acordo de Cooperação	Cada utente e/ou sua família comparticipa mensalmente (em função da resposta social e do cálculo do rendimento *per capita*) de acordo com as orientações da Segurança Social (Circular de Orientação Normativa n º 3)
Beneficiários, famílias e comunidade	Mensalidades respeitantes ao pagamento integral de vendas e serviços prestados	Serviços de saúde (consultas, exames, internamentos, etc..), serviços de apoio à comunidade (lavandaria, cabeleireiro, alimentação, etc..), que não estão abrangidos por protocolos com entidades públicas
Beneficiários ou elementos da Comunidade	Quotizações	Quotas pagas pelos associados das IPSS
Beneficiários, elementos da Comunidade e entidades privadas	Doações, patrocínios e donativos	Donativos em trabalho voluntário, géneros, bens e valores. Oferta de bens e equipamento para venda a favor da IPSS
Pessoas ou entidades	*Fundraising* e peditórios	Iniciativas de angariação de fundos e captação de recursos
Privadas	Rendas	Aluguer de espaços para habitação, lojas, acções de formação, aluguer de equipamentos (veículos, outros)
Empresas ou outras entidades do sector lucrativo	Concursos para apoio de projectos sociais	Desenvolvimento de projectos na área social, iniciativas de responsabilidade social, com impacto e inovação social
Pessoas ou entidades privadas	Empréstimos de entidades bancárias	Crédito bancário, com o compromisso de devolução integral do valor (acrescido de juros) dentro do prazo combinado
	Empréstimos de Pessoas ou entidades particulares	Empréstimo com o compromisso de devolução integral do valor (acrescido de juros ou não) dentro do prazo combinado

Os empréstimos constituem outra forma de financiamento privado, que a médio ou longo prazo terá que ser devolvido (com juros/custos

acrescidos ou não). Apresenta- se uma tabela que permite fazer a Identificação das fontes de capital das IPSS, de acordo com os documentos contabilísticos: Balanço e Demonstração de Resultados.

Tabela nº 3 – Fontes de capital

TIPO DE CAPITAL	**FONTE**	**CLASSIFICAÇÃO**	**ORIGEM**
Capital Próprio	Externa (capital que não é gerado pela IPSS)	Quotizações	Beneficiários ou elementos da Comunidade
		Doações, patrocínios e donativos	Beneficiários, elementos da Comunidade e entidades privadas
		Fundraising e peditórios	Pessoas ou entidades privadas
	Interna (capital resultante das actividades operacionais da IPSS)	Vendas e prestações de serviços	Beneficiários, famílias e comunidade abrangidos por Protocolos e Acordos de Cooperação com entidades públicas
			Beneficiários, famílias e comunidade não abrangidos por Protocolos e Acordos de Cooperação com entidades públicas
			Entidades públicas (Protocolos, Acordos de Cooperação)
		Rendas	Pessoas ou entidades privadas
Capital Alheio	Externa (capital para devolver a prazo)	Empréstimos obtidos	Empréstimos de entidades bancárias
			Empréstimos de pessoas ou entidades particulares

A VULNERABILIDADE FINANCEIRA DAS *ORGANIZAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS*

As *Organizações sem Fins Lucrativos* seguem práticas que se caracterizam pelo elevado grau de voluntariado e pela rotatividade de liderança. Estas organizações sofrem pressões relacionadas com o compromisso assumido com os clientes e com o desenvolvimento de programas e actividades para a sua população alvo que, pela sua natureza, pode aumentar a vulnerabilidade financeira (Abraham, 2003).

A situação financeira de uma *Organização sem Fins Lucrativos* depende de vários factores, tais como: a eficiência da gestão, a estabilidade e diversidade das receitas e a capacidade de adaptação à flutuação das receitas. São as tendências destes factores que colocam as organizações em situações de maior ou menor vulnerabilidade às crises financeiras (Tuckman & Chang, 1991). De acordo com alguns investigadores, a teoria da vulnerabilidade financeira pode ser aplicada para diagnosticar a saúde financeira de uma *Organização sem Fins Lucrativos* (Abraham, 2003; Greelee & Trussel, 2000; Abraham, 2003). Esta teoria baseia-se na análise de quatro indicadores que permitem identificar as organizações que têm menor flexibilidade financeira, ou seja, que são mais susceptíveis de ser afectadas pelas crises financeiras (Tuckman & Chang, 1991). Os quatro critérios de diagnóstico são os seguintes:

a) Saldos patrimoniais inadequados: os fundos para financiamento e as receitas são importantes para a saúde financeira da organização, pelo que o seu desequilíbrio contribui para a sua vulnerabilidade. A capacidade de gerar receitas e obter retorno do investimento, promove a estabilidade da organização.

b) Concentração de receitas: uma única fonte de financiamento torna a organização mais vulnerável financeiramente. A diversificação das fontes de financiamento e a equidade de receitas destas fontes aumenta a sustentabilidade, porque, em princípio, uma crise financeira não afectará simultaneamente todas as fontes.

c) Custos administrativos baixos: as organizações com custos administrativos elevados, quando sentem dificuldades financeiras e têm de

reduzir despesa, têm mais facilidade em cortar estes custos (comparativamente com a redução de custos operacionais, sem colocar directamente em causa os seus programas ou actividades).

d) Margens operacionais baixas ou negativas: face a um período financeiro mais difícil, as organizações com margens operacionais mais baixas não têm saldo ou resultados operacionais que permitam manter os seus programas ou actividades, o que implica o corte de serviços (Tuckman & Chang, 1991; Abraham, 2003).

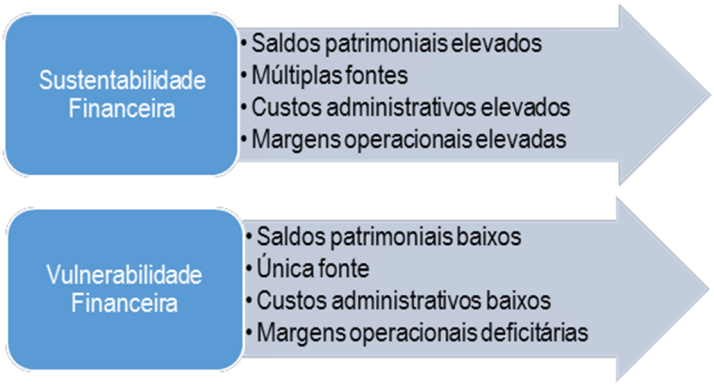


Figura 1: Modelo adaptado dos autores
Tuckman & Chang (1991) e Abraham (2003)

Há uma forte relação entre os três últimos critérios de Tuckman & Chang (1991) e a vulnerabilidade financeira. Quanto ao primeiro critério, só se pode considerar uma situação de vulnerabilidade financeira numa organização, quando se verifica um decréscimo significativo dos saldos ao longo de um período de três anos (Trussel & Greenlee, 2000).

Hodge (2006) apresenta cinco indicadores financeiros que pretendem avaliar a evolução da sustentabilidade/vulnerabilidade financeira: *ratio* da dívida relativo ao capital próprio; *ratio* de concentração das receitas; peso dos custos administrativos; margem do excedente operacional (lucro) e dimensão da organização (nº de

colaboradores, valor das receitas e dos custos, entre outros) (Soares *et al.*, 2012).

O crescente aumento do número de organizações tem potenciado uma competição interna no sector, pela captação de donativos. A construção de uma organização sustentável financeiramente implica adoptar estratégias que aumentem a eficiência e a eficácia com que esta presta os seus serviços (Weerawardena *et al.*, 2010). As Non profit organizations procuram atingir objectivos relacionados com a sua missão (garantindo os valores da intervenção social em relação às necessidades dos seus destinatários) e manter uma situação financeira saudável, que garanta a sua sobrevivência (Weerawardena *et al.*, 2010; Carrol & Stater, 2008). Estas organizações conseguem outros ganhos através da venda de produtos e serviços que financiem as suas actividades e criem alguma reserva de capital. Por um lado, esta diversidade de fontes pode colocar em causa a missão/legitimidade da instituição e criar um funcionamento complexo, sobretudo para as instituições mais pequenas. Por outro lado, a mesma diversificação pode ser vantajosa numa situação em que se verifique a instabilidade de uma única fonte de receita, sendo assim possível atingir uma maior sustentabilidade da organização. Este aspecto é extremamente importante em organizações com grande grau de incerteza ao nível das receitas (Froelich, 1999; Carrol & Stater, 2008).

ESTRATÉGIAS DE SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA DAS IPSS

O conceito de sustentabilidade pode ser definido como "*(...) a capacidade de captar recursos – financeiros, materiais e humanos – de maneira suficiente e continuada, e utilizá-los com competência, de maneira a perpetuar a organização e permiti-la alcançar os seus objectivos*" (Falconer, 1999:17). Uma *Organização sem Fins Lucrativos* é considerada sustentável, ao nível económico, quando é eficiente e eficaz no cumprimento da sua missão. Estas organizações têm três tipos de recursos ao seu dispor: capital humano (recursos humanos), capital financeiro (diversificação de fontes de financiamento, iniciativas de angariação de fundos, análise de investimento) e capital social (parcerias, intervenção em rede) (Azevedo & Couto, 2012).

Há um conjunto de factores que permite a redução de custos nas IPSS. Os recursos humanos são a despesa mais relevante das IPSS; estas podem manter o quadro de pessoal exigido para aquela resposta social e para a sua capacidade, ou podem reduzir o número exigido de colaboradores, tendo em vista a redução da despesa. Se a IPSS quiser aumentar a qualidade dos serviços prestados, aumenta também o número de colaboradores, para além do quadro exigido. Os salários dos colaboradores das IPSS são baixos quando comparados com a média nacional. As IPSS podem ainda reduzir custos através de um maior controlo no fornecimento de bens e serviços (Almeida, 2011).

Quanto às estratégias que visam maximizar as receitas, salientam-se:

1 - Apoio financeiro do Estado: assinatura de Acordo de Cooperação entre a IPSS e a Segurança Social, com actualização anual do Protocolo de Cooperação.

2 - Zona de implantação das IPSS e selecção de utentes: a integração de utentes com maior nível socio-económico e um maior poder económico permite cobrar comparticipações mais altas. Podem ser aplicadas comparticipações diferenciadas a utentes não abrangidos pelo Acordo de Cooperação.

3 - Património e donativos: existência de património e volume de donativos (Almeida, 2011).

Na tabela seguinte apresentam-se os estudos realizados em Portugal sobre o Terceiro Sector, e que abordam a questão da sustentabilidade financeira. Dos cinco referidos e analisados, apenas o estudo "O envelhecimento da população: dependência, activação e qualidade (Relatório Final)" apresenta uma estimativa do financiamento público às IPSS. Desconhecem-se outros estudos recentes que se debrucem sobre a situação financeira das IPSS.

Tabela nº 4 – Estudos existentes

ANO	DESIGNAÇÃO DO ESTUDO	DESCRIÇÃO DA INVESTIGAÇÃO / PERÍODO DE RECOLHA DE DADOS
2005	*The Portuguese Nonprofit Sector in Comparative Perspective / O Sector Não Lucrativo Português numa Perspectiva Comparada*	Estudo realizado em 2002, pela Universidade Católica Portuguesa do Porto (Portugal), em cooperação com a John Hopkins University – Baltimore (USA), sobre o Terceiro Sector em Portugal.
2011	*Conta Satélite das Instituições Sem Fins Lucrativos para a Economia Portuguesa (CSISFL)*	O Instituto Nacional de Estatística (INE) procedeu, em 2006, a um levantamento e à caracterização do Terceiro Sector.
2012	*O envelhecimento da população: dependência, activação e qualidade (Relatório Final)*	Relatório elaborado em parceria pelo Centro de Estudos dos Povos e Culturas de Expressão Portuguesa, a Faculdade de Ciências Humanas e a Universidade Católica Portuguesas. Projecto apoiado pelo QREN.
2012	*As Instituições Particulares de Solidariedade Social num contexto de Crise Económica*	Estudo elaborado em parceria por IPI Consulting Network Portugal, CNIS e Fundação Millenium BCP.
2012	*A Economia Social e a sua Sustentabilidade como factor de Inclusão Social*	Relatório elaborado em parceria por IPI-Consulting Network Portugal, CNIS e Fundação Millenium BCP. Projecto apoiado pelo QREN.

Seguidamente, apresenta-se um quadro síntese das principais recomendações, por parte dos estudos mais recentes, relativas a estratégias a serem seguidas pelas IPSS com o objectivo de alcançar/manter a

sustentabilidade financeira.

Tabela nº 5 – Recomendações dos estudos

ÁREAS DE INTERVENÇÃO	RECOMENDAÇÕES
Gestão empresarial com vista à redução de custos e aumento das receitas	Gestão eficiente dos orçamentos das IPSS
Profissionalização dos quadros dirigentes	Valorização de um órgão de gestão profissionalizado, assente numa gestão estratégica de cariz interno e externo, com envolvimento da sociedade civil e da economia social
Voluntariado especializado em áreas de gestão	Voluntários com formação em áreas específicas (tesouraria, investimento, *marketing* social/promoção da marca, formação e gestão de recursos humanos, entre outros)
Identificação de novas necessidades sociais e criação de novos serviços	Criação de centrais de compras, rentabilização de recursos existentes, partilha de recursos humanos especializados
Diversificação das fontes de receita	Rentabilização de património imóvel e móvel, protocolos/parcerias com empresas, angariação de donativos privados
Criação de centros de informação	Partilha de experiências, captação de sinergias e incentivo ao voluntariado
Diversificação das fontes de financiamento	Criação de novos serviços, aumento da escala dos serviços existentes, procura e sensibilização de doadores
Aposta na formação dos recursos humanos	Formação na área das TIC na gestão das instituições, comunicação e novos serviços aos diferentes públicos- alvo
Adopção de práticas avançadas de *marketing* social	Modernização da imagem e prestação de uma "gama alta" de serviços à comunidade/famílias
Racionalização da oferta de serviços	Racionalização da oferta de serviços, obtendo-se economias nos custos
Parcerias	Formação de redes para explorar economias de escala (centrais de compras, auto-produção)
Renegociação de contratos de fornecimentos	Renegociação de contratos de fornecimentos de serviços e de produtos

Fontes: Sousa *et al.* (2012), Soares *et al.* (2012)

As recomendações dos estudos supracitados incidem em questões relacionadas com a gestão, mas são poucas as IPSS que têm profissionais desta área, visto que é uma profissão que não faz parte do quadro de pessoal exigido pela Segurança Social (no caso das instituições com Acordo de Cooperação). Muitas destas organizações têm uma dimensão pequena, não têm ferramentas de gestão e de monitorização do desempenho, nem colaboradores desta área, verificando-se também uma lacuna no que diz respeito às competências de gestão e de liderança (Meneses, 2012). Com os fracos recursos das instituições, a composição dos corpos sociais não é considerada prioritária, sobretudo nas IPSS de zonas rurais. A gestão destas organizações é assumida por pessoas da comunidade, com grande sentido de solidariedade e de responsabilidade social, mas sem conhecimentos específicos nesta área. "*As* Organizações sem Fins Lucrativos *tendem a ter recursos limitados, a razão pela qual os papéis são muitas vezes representados por uma só pessoa*" (Martins & Pinheiro, 2012: 127).

Os directores são legalmente responsáveis pelas decisões tomadas nas IPSS e podem ser judicialmente penalizados pelo incumprimento de compromissos assumidos, pelo que os órgãos sociais destas organizações deveriam ser formados por recursos humanos com competências específicas e acompanhados por técnicos especializados no desempenho destas funções. Este Sector necessita de formação especializada, dirigida aos directores e técnicos, para a aquisição de competências na área da gestão (Martins & Pinheiro, 2012). Em muitos casos, as IPSS contraem créditos bancários para fazer face a investimentos que visam a melhoria das condições de vida da população, mas são os bens pessoais dos directores que servem de aval e de garantia nestas dívidas. Também é importante referir que, dadas as características das IPSS (conforme exposto anteriormente), não há muitas pessoas interessadas em fazer parte dos corpos sociais, sobretudo nas instituições mais pequenas, porque são cargos maioritariamente voluntários. Se os cargos fossem remunerados, talvez estas questões fossem analisadas de forma diferente.

O voluntariado de recursos humanos especializado em áreas de gestão, entre outras, não é fácil de promover, dado o perfil dos voluntários da rede local. Por outro lado, a área da gestão exige investimento pessoal, com disponibilidade de tempo e acompanhamento próximo da instituição, bem como a responsabilização inerente a um planeamento estratégico que exige tomadas de decisão com implicações no equilíbrio financeiro. Pelos

aspectos referidos, não será fácil encontrar ou motivar gestores para serem voluntários numa IPSS.

Algumas recomendações assentam na redução de custos através da renegociação de contratos com fornecedores, e da partilha de centrais de compras, através do estabelecimento de parcerias e protocolos. Seria importante aplicar estas medidas, que têm efeitos imediatos nas IPSS, mas que implicam a organização de uma estrutura que se dedique a este trabalho a nível local. A CNIS e a UMP têm desenvolvido acções neste âmbito, a nível central, estabelecendo protocolos com empresas específicas (farmácias, seguradoras, empresas de combustíveis, entre outras), que trazem grandes benefícios para as IPSS (CNIS, 2014).

Outra das recomendações incide na identificação de novas necessidades sociais e na criação de novos serviços. No entanto, numa fase em que as IPSS atravessam dificuldades financeiras é difícil investir em novos serviços sem apoio do Estado. No período de 2008 a 2012, algumas IPSS foram abrangidas por programas de apoio, como o PARES e o POPH, para construção de infra-estruturas, mas, para fazer face ao investimento privado, contraíram empréstimos com entidades bancárias (Martín, 2013). Algumas das creches que foram construídas ao abrigo destes programas estão, no presente, encerradas ou com a sua lotação por preencher (Carta Social, 2012).

A partilha de conhecimentos e experiências positivas entre IPSS é sempre uma mais-valia, mas o contexto demográfico (diminuição da taxa de natalidade) e a alteração da situação económica das famílias (desemprego e emigração), provoca uma diminuição da procura de várias respostas sociais (Creche, Jardim de Infância, Centro de Dia e Serviço de Apoio Domiciliário), o que obriga as IPSS a ter uma postura de concorrência, primando pela proximidade e diferenciação dos serviços, e tendo como objectivo que determinada pessoa ou determinada família escolha a IPSS A e não a IPSS B. Poderá inverter-se a relação da procura, ou seja, não é o futuro utente ou a família que vem solicitar apoio à IPSS, mas é a IPSS que os vai procurar e publicitar os seus serviços.

Para uma *Organização sem Fins Lucrativos*, com efeito, é muito importante o seu relacionamento com as partes interessadas (*stakeholders*), ou seja, os beneficiários, os financiadores e os elementos que fazem parte da organização (directores, colaboradores, entre outros), porque o

envolvimento destes vai influenciar o desempenho da organização e contribuir para a sua sustentabilidade financeira (Roque, 2012). O *marketing* duma *Organização sem Fins Lucrativos* tem como objectivo contribuir para a ligação entre a organização e as partes interessadas (*stakeholders*). Na implementação de estratégias de *marketing*, é essencial que a organização se centre nos seus clientes (beneficiários, financiadores e voluntários), na concorrência (captação de recursos) e na coordenação interna (conhecimentos partilhados). O *marketing* permite compreender as necessidades dos clientes e contribuir para que estas sejam satisfeitas. Os clientes de uma *Organização sem Fins Lucrativos* constituem as suas fontes de recursos, e novos clientes poderão ser beneficiários dos bens e serviços da organização, como destinatários do resultado da afectação daqueles recursos. A missão da organização está orientada para os beneficiários (Franco, 2012).

Há muitas necessidades das IPSS, e é importante que elas tenham a capacidade de identificar as suas fragilidades e potencialidades. Cabe às entidades que as tutelam alertar e dotar os seus responsáveis de competências nas áreas da gestão, da formação variada dos recursos humanos, do marketing e em questões relacionadas com financiamento, autonomia e equilíbrio financeiro, entre outras competências, as quais fazem toda a diferença entre uma situação de vulnerabilidade ou sustentabilidade financeira. As IPSS com Acordos de Cooperação sofrem dois tipos de visitas da Segurança Social: as visitas de acompanhamento, cujo objectivo é verificar o cumprimento da legislação em vigor e acompanhar a instituição na observação de correctos procedimentos e boas práticas, e as visitas de fiscalização que visam detectar irregularidades que possam colocar em causa o bom funcionamento da instituição e o bem-estar dos utentes, e que podem levar à aplicação do regime contra-ordenacional(DLnº33/2014).

FACTORES ASSOCIADOS À TOMADA DE DECISÃO NO TERCEIRO SECTOR

Actualmente, o Terceiro Sector assume um valor e um significado renovados face à conjuntura de recessão económica e social sentida em toda a Europa, constatando-se que as iniciativas solidárias revelam-se muitas vezes como alternativas à falência dos Estados sociais e ao descompromisso crescente dos mercados (Couto, Santos & Guerra, 2012). Neste sentido, torna-se cada vez mais importante a gestão eficaz e eficiente dos recursos colocados à disposição das *Organizações sem Fins Lucrativos*, sendo que para tal é fundamental que os seus responsáveis estejam atentos e tenham um amplo conhecimento das diversas vertentes que as caracterizam (Fowler, Goold & James, 1995, cit. por Santos, Laureano & Machado, 2014). É por este motivo que a tomada de decisão deve ser consciente e sustentada de forma a permitir a utilização fundamentada dos recursos colocados à disposição destas instituições (Santos *et al.*, 2014).

As IPSS actuam num ambiente moldado por exigências sociais, legais, económicas e políticas que influenciam a sua tomada de decisão e a consequente eficácia e eficiência das mesmas. Assim, por um lado a densidade e a diversidade dos problemas sociais levantam questões relacionadas com a eficácia das instituições. Por outro, a complexidade da intervenção implica o envolvimento de diferentes interlocutores e instrumentos, o que dificulta a eficiência das mesmas (Gonçalves, 2008).

Necessidades Sociais

Ao longo do tempo, a mudança das estruturas demográficas, do papel das famílias, e das redes informais constituem factores de influência nos serviços de bem- estar (Anheier, 2005; Soares, et al. 2012). O fenómeno dos *baby boomers* provocou um aumento na procura de cuidados infantis, serviços de treino educacional e vocacional, e traduziu-se num aumento da procura de serviços, geralmente prestados pelas *Organizações sem Fins Lucrativos* ou por outros sectores do Estado. A diminuição da taxa de natalidade e o aumento da esperança média de vida, provocado pelo crescimento desproporcional dos *cohorts* dos *baby boomers* em relação aos *cohorts* dos mais jovens,

contribuíram para a tensão adicional nos sistemas de Segurança Social, saúde e bem- estar. Por fim, o aumento da percentagem de mulheres no mercado de trabalho contribuiu para que novas exigências surgissem, nomeadamente nos cuidados às crianças, à família e aos serviços que lhes estão relacionados.

No contexto português, em particular, há ainda a destacar grandes questões sociais, como as situações estruturais de desemprego, a persistência das formas de pobreza tradicionais e o aparecimento de novas formas de pobreza e de exclusão social, perante as quais os sistemas de protecção social existentes se revelam insuficientes (Quintão, 2011), impulsionando assim o crescente surgimento e desenvolvimento das *Organizações sem Fins Lucrativos*.

Neste sentido, todas estas alterações impõem mudanças na oferta e na procura de serviços de bem-estar, na constituição de novas políticas sociais e na formação de novas orientações legislativas, exigindo alterações e adaptações das estruturas e do funcionamento das *Organizações sem Fins Lucrativos*.

Sistema Legal

O Estado contratualiza com as IPSS estabelecendo uma relação de interdependência. Esta relação corresponde a uma forma concertada de obrigações recíprocas regidas por regras definidas em documentos legais, como sejam estatutos, legislação, acordos e protocolos de cooperação. Através da legislação, o Estado controla o funcionamento e o financiamento das instituições, impondo um modelo de homogeneização institucional, ao qual as instituições procuram adaptar-se, como forma de ultrapassar dificuldades e colmatar necessidades. Estas instituições desenvolvem assim um processo de isomorfismo caracterizado pela pressão formal exercida pela entidade da qual elas dependem (Estado), alterando o seu comportamento e a sua estrutura de acordo com as directivas da mesma (DiMaggio & Powell, 1983). A determinação das regras de funcionamento e financiamento nos diferentes documentos legais operacionaliza-se da forma a seguir explanada.

Os Estatutos das IPSS, que estabelecem as suas obrigações para com a tutela do Estado (Decreto-Lei nº 119/83), determinam também as formas

que estas podem assumir, as suas áreas de abrangência e os fins que devem prosseguir. Conferem-lhes, como já foi referido, a natureza de pessoas colectivas de utilidade pública, cujos benefícios, como isenções fiscais e redução de determinadas taxas, funcionam como uma forma de financiamento indirecto.

O Protocolo de Cooperação (PC) enquadra-se numa parceria público/social estabelecida entre o Ministério da Solidariedade e da Segurança Social (MSSS) e as entidades representativas: União das Misericórdias Portuguesas (UMP), Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade (CNIS) e União das Mutualidades Portuguesas (UM). Este protocolo fixa as comparticipações financeiras da Segurança Social às instituições, relativamente aos custos das respostas sociais, estipula algumas regras de funcionamento complementares à legislação e aos acordos de cooperação das respostas sociais tipificadas e determina medidas de apoio e de incentivo ao reforço da capacidade instalada com vista a aumentar a eficiência das respostas sociais e a eficácia das capacidades e recursos existentes, através de programas como o Programa de Emergência Alimentar (PEA) e o Programa de Emergência Social (PES) (PC 2013/2014).

Os acordos de cooperação que são assinados entre os Centros Distritais de Segurança Social e as IPSS podem ser de natureza típica ou atípica. Os acordos de cooperação típicos são estabelecidos com as instituições que desenvolvem respostas sociais com legislação própria, em que estão determinadas as condições de instalação e de funcionamento. Estes acordos definem as regras de funcionamento da instituição, a tipologia de utentes, as regras da comparticipação familiar e, entre outras obrigações, o dever de prestação anual de contas. Os acordos atípicos são estabelecidos com instituições que desenvolvem respostas que não estão legisladas, intervindo junto de grupos vulneráveis específicos, os quais implicam uma intervenção mais complexa devido às características do público-alvo, às condições, e ao local de implementação, que implicam a adopção de regras específicas e a aplicação de custos caso a caso (Instituto Segurança Social, 2007).

Estes documentos legais configuram um modelo de contratualização com financiamento directo às instituições e moldam o funcionamento das instituições. Este facto contribui para haja uma autonomia limitada em relação ao desenvolvimento dos serviços prestados (Azevedo, 2012) e desencoraja as iniciativas de inovação ao nível dos produtos, processos e gestão (Hespanha, 2000; Melo, 2005, cit. por Almeida, 2011), donde ponde resultar a existência dum baixo nível de competitividade.

Com efeito, o enquadramento legal das instituições introduz alguns constrangimentos à prossecução da sua actividade de forma sustentável. Isto porque a adaptação, por parte das IPSS, a alterações das normas legais pode requerer investimentos avultados, como a construção de infra-estrutura, que quase sempre implicam o recurso ao crédito, o que pode levar ao estrangulamento financeiro das instituições (Sousa *et al.*, 2012). Tendencialmente, as alterações legislativas seguem o aumento de *standards*, mas no caso das IPSS seria mais pertinente uma atenção particular às suas especificidades em termos económicos.

Conjuntura Económica

As mudanças estruturais de carácter económico, que se têm feito sentir nos últimos anos, tiveram um impacto significativo no funcionamento das IPSS. Por um lado, as IPSS têm desenvolvido esforços para atenuarem o agravamento de situações de maior carência da população (Sous*a et al*., 2012). Por outro lado, têm-se reestruturado, por forma a adaptarem-se às reduções das comparticipações da Segurança Social.

A partir de 2012, os protocolos de cooperação têm reflectido as necessidades de contenção do Estado ao nível do apoio financeiro, implicando uma actualização das comparticipações. A par das medidas de contenção, os protocolos têm apresentado medidas de apoio complementares às instituições. Estes apoios estão estipulados no Programa de Emergência Social (PES), apontando medidas de incentivo à criação de novas respostas sociais, como o caso das cantinas sociais e centros de noite, mas também medidas de apoio a situações de dívida inerentes aos investimentos avultados no âmbito dos programas de incentivo à construção ou reestruturação de infra-estruturas (PARES e POPH). Neste sentido, foi

desenvolvido o reforço do Fundo de Socorro Social e foram criadas linhas de crédito mais favoráveis às instituições (Soares *et al.*, 2012). A necessidade destes apoios reflecte as graves dificuldades económicas das IPSS. Contudo, estas dificuldades não se devem apenas à actual conjuntura: elas são reflexo de uma escassez de recursos que sempre acompanhou as IPSS (Sousa *et al*., 2012). A forma de financiamento mais permanente das IPSS advém da comparticipação recebida no âmbito do acordo de cooperação. As comparticipações familiares constituem uma das principais fontes de receita, a qual é tão mais diversificada quanto mais desenvolvidas forem as respostas sociais. No entanto, estas comparticipações estão sujeitas a uma fórmula de cálculo padrão definida pela Segurança Social e também estão dependentes das características socio-económicas das famílias (Circular de Orientação Normativa nº3, 1997). Por este motivo, os preços praticados podem não garantir a cobertura total dos custos, afectando a viabilidade económica da instituição.

A ausência de património próprio constitui um dos mais importantes motivos da escassez de recursos. Aquando da avaliação da capacidade económico-financeira das instituições, necessária à constituição dos acordos, a componente de recursos próprios deveria estar assegurada. Contudo, estudos demonstram que alguns acordos de cooperação estabelecem-se mesmo não estando salvaguardada a existência de recursos próprios (Hespanha, 2000), o que acentua a escassez de recursos, levando à diminuição da capacidade para diversificar as receitas e à consequente dependência de financiamento público.

O controlo financeiro do Estado sobre as IPSS é, até ao momento, uma realidade incontornável. Num estudo realizado por Sousa *et al*. (2012), a grande maioria das instituições participantes afirmaram que cerca de 50% das receitas totais advinham de subsídios públicos. O que significa que as IPSS apresentam, tendencialmente, elevada dependência de uma única fonte de financiamento, o Estado.

Liderança das Organizações sem Fins Lucrativos

As *Organizações sem Fins Lucrativos* actuam num contexto que está em constante mudança, exigindo adaptações constantes. As implicações inerentes à actual conjuntura económica suscitaram uma maior preocupação com a eficácia e a eficiência das *Organizações sem Fins Lucrativos*, pelo que as instituições começaram a preocupar-se com questões relacionadas com gestão e liderança. Estudos consideram importante, para a viabilidade das instituições, inserir nos seus quadros profissionais com conhecimentos de gestão (Sousa *et al.*, 2012).

A liderança e a gestão das *Organizações sem Fins Lucrativos* distinguem-se das empresas do sector lucrativo, pela inexistência da figura do accionista ou do proprietário e pela orientação de objectivos e interesses para o alcance de uma missão organizacional e não para a obtenção de lucro financeiro (Anheier, 2005). Para além disso, o funcionamento das *Organizações sem Fins Lucrativos* é caracterizado por manter uma forte relação com as questões políticos e legais; pelo exercício de uma actividade baseada na prestação de serviços que levanta problemas relacionados com a sua intangibilidade (ou do seu *output*); por uma elevada dependência de subsídios do Estado ou de outras entidades; por uma diversidade de *stakeholders*; e por uma multiplicidade de objectivos que não se consubstanciam na obtenção de lucro, sendo mais difíceis de identificar e monitorizar (Anheier, 2005; Lisboa *et al*., 2004, cit. por Meneses, 2012). Assim, os dirigentes das *Organizações sem Fins Lucrativos* têm que identificar o que é prioritário para a instituição, bem como determinar os indicadores a serem monitorizados com vista ao seu desempenho (Anheier, 2005).

Apesar das diferenças entre as empresas do sector lucrativo e as *Organizações sem Fins Lucrativos*, entende-se que o que determina o sucesso das instituições ou o seu falhanço, é a qualidade da liderança e a eficiência das decisões tomadas (Tierney, 2006). Com as exigências e expectativas dos *stakeholders* a aumentar, com os apoios do Estado a diminuir e com o aumento da concorrência entre as instituições, exige-se um maior profissionalismo e uma capacidade permanente de adaptação e mudança, como formas de potenciar o desempenho e a alocação de recursos necessários à prossecução dos objectivos (Mendes, 2012). Lidar com a mudança implica uma liderança que se traduz em acções como definir uma

visão, reunir e coordenar pessoas em torno dessa visão, motivar e inspirar os membros institucionais (Cunha & Rego, 2003). A liderança é entendida como "*um processo através do qual um membro de um grupo ou organização influencia a interpretação dos eventos pelos restantes membros, a escolha dos objectivos e estratégias, a organização das actividades de trabalho, a motivação das pessoas para alcançar os objectivos, a manutenção das relações de cooperação, o desenvolvimento das competências e confiança pelos membros, e a obtenção de apoio e cooperação de pessoas exteriores ao grupo ou organização*" (Cunha, Rego, Cunha & Cardoso, 2007, p. 332). Existem várias teorias em torno do conceito de liderança, salientando-se um conjunto de características que podem ser importantes, tais como inteligência, competência técnica, capacidade de comunicação e envolvimento de terceiros, resiliência, capacidade de decisão, ética, bem como uma atitude democrática e um investimento no capital humano da instituição (Meneses, 2012).

A importância da liderança é salientada pelo período de mudança que as *Organizações sem Fins Lucrativos* estão a atravessar. Contudo, liderar e gerir são dois sistemas de acção distintos e complementares, cuja relativa importância depende do momento que a instituição esteja a atravessar. Se liderar é mais importante em momentos de mudança, gerir é essencial em momentos de elevada complexidade operativa, visto que serve para assegurar a eficácia e a eficiência através do planeamento, da organização de recursos e da monitorização do desempenho (Meneses, 2012).

Partes Interessadas

A relação de interdependência entre o Estado e as IPSS identifica o Estado como o seu principal financiador e *stakeholder*. A histórica institucionalização das políticas sociais do Estado-Providência incutiu nos cidadãos o sentimento de que a protecção social é função exclusiva do Estado (Hespanha, 2000), pelo que a sociedade não está consciente das dificuldades e desafios com que as instituições têm que lidar, nem das responsabilidades que deveria assumir para colaborar com as IPSS, de maneira a promover a sua sustentabilidade (Sousa *et al*., 2012). A sociedade civil tem uma limitada compreensão destas organizações como um sector único, o que explica a dificuldade do Terceiro Sector em promover a filantropia, atrair o apoio da sociedade e assegurar políticas favoráveis ao

seu futuro desenvolvimento (Franco *et al*., 2005). As IPSS afastam-se, assim, dos perfis de instituições não lucrativas de outros países, pela fraca presença de trabalho voluntário, pela acentuada governamentalização dos meios materiais e humanos e por uma estratégia de gestão de recursos tendencialmente mais orientada para a sobrevivência económica do que para o apoio às necessidades da população utente (Hespanha, 2000).

A falta de transparência das actividades de algumas IPSS e uma postura fechada nelas próprias constitui um factor de bloqueio às oportunidades geradas pelo trabalho em rede (Soares *et al.*, 2012). Cabe às IPSS desenvolver uma maior abertura e envolvimento, que fomente na sociedade civil a consciência daquilo que elas são, do seu papel, e da sua importância (Sousa *et al.*, 2012).

O envolvimento dos *stakeholders* é considerado um elemento essencial para a sustentabilidade e sucesso das instituições. Partes interessadas ou *stakeholders* são "*os membros da comunidade ou das organizações, mas também, todos aqueles que afectam ou podem ser afectados pelas actividades, produtos ou serviços das organizações e o desempenho a elas associado. Não incluindo todos os que tenham conhecimento ou opiniões acerca da organização.*" (AccountAbility, 2008, p. 45). É fundamental as organizações identificarem os seus *stakeholders*, conhecerem as suas expectativas, dar- lhes resposta e prestar-lhes contas, construindo uma gestão social na base da responsabilização e da transparência (Balonas, 2012; Roque, 2012). A identificação dos *stakeholders* é definida a partir de cinco critérios determinados pelo tipo de relação que as organizações estabelecem com eles: as relações de responsabilidade (contratual, legal, financeira e operacional), a influência (poder de influência ou decisão com impacto na organização), a proximidade (maior interacção e relacionamento com a dinâmica e as operações diárias) e a dependência (dependentes das actividades ou operações das organizações) (AccountAbility, cit. por Roque, 2012). Deste modo, identificam-se como partes interessadas, o Estado, parceiros formais, pessoas ou entidades com influência na comunidade, voluntários ou fornecedores, colaboradores, beneficiários e comunidade local.

Perante a diversidade de *stakeholders*, as instituições terão de saber determiná- los, mediante o contexto e os objectivos a alcançar, tendo em consideração que o processo de envolvimento das partes interessadas permite melhorar o processo de tomada de decisão, potenciando uma visão

mais ampla e clara, e ainda encontrar uma articulação dos recursos (financeiros, cognitivos e tecnológicos), a qual não teria sido possível sem os *stakeholders*. As instituições deverão ouvir as partes interessadas, construir em conjunto algo de interesse geral e depois prestar contas, apresentando as metas executadas, as não alcançadas e os respectivos motivos (Roque, 2012). O mecanismo de envolvimento de *stakeholders* revela-se essencial na identificação de novas oportunidades, para detectar mudanças no contexto e necessidades de novas respostas (Roque, 2012), assim como na procura de soluções interinstitucionais, planificadas e complementares (Gonçalves, 2008).

ESTUDO DE CASOS

Como tem vindo a ser dito, as Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) são *Organizações sem Fins Lucrativos*, e fazem parte do chamado Terceiro Sector, que em Portugal é bastante significativo, porque abrange vários tipos de organizações que desenvolvem serviços e actividades que complementam e substituem os serviços públicos em diferentes áreas (saúde, educação e serviços sociais) (Franco *et al.*, 2005). As IPSS têm um importante papel na sociedade, no apoio às famílias e à comunidade.

Este trabalho encontra-se organizado em duas partes, uma primeira parte que aborda a dinâmica do Terceiro Sector, os modelos de financiamento e os factores associados à vulnerabilidade e sustentabilidade financeira das IPSS; e uma segunda parte que contempla a investigação qualitativa realizada, a metodologia utilizada (amostra, instrumentos e procedimentos), seguindo-se a apresentação dos resultados obtidos e a sua discussão e interpretação. Por último, apresenta-se a conclusão do estudo e algumas reflexões/implicações futuras.

Importa compreender o modo como as IPSS tomam decisões, ao nível do financiamento, para um funcionamento eficiente. Especificamente, pretende-se identificar as influências dos constrangimentos sociais, económicos e políticos no desenvolvimento das instituições, assim como a influência das práticas de liderança e gestão e das práticas de envolvimento de *stakeholders*, internos e externos, no funcionamento das instituições.

Assim, o presente estudo pretende não só fazer uma análise das fontes de financiamento das IPSS, dos factores que podem contribuir para a sustentabilidade e a vulnerabilidade financeira das IPSS, mas também compreender as decisões tomadas a este nível e as estratégias de sustentabilidade financeira adoptadas pelas quatro IPSS que fazem parte da investigação. Ou, mais especificamente, pode dizer-se que se pretendeu: (i) identificar o desenvolvimento de práticas de envolvimento de *stakeholders* internos e externos, bem como a sua influência no funcionamento das instituições; (ii) conhecer a tipologia das fontes de financiamento e o papel do Estado no financiamento das IPSS; (iii) avaliar

os benefícios e os riscos da diversificação das fontes de financiamento das IPSS; (iv) analisar as fontes de receitas e de custos das IPSS; (v) encontrar os factores que contribuem para que haja vulnerabilidade financeira das IPSS; (vi) identificar as acções das IPSS que visam alcançar uma melhoria da sua sustentabilidade financeira; (vii) reconhecer as influências dos constrangimentos sociais, legislativos e económicos no desenvolvimento das instituições e (viii) considerar as práticas de liderança e gestão das instituições e a sua influência no funcionamento destas.

METODOLOGIA

Esta investigação qualitativa realizou-se com recurso ao estudo de caso. O estudo de caso aplicado às organizações permite fazer o estudo aprofundado da situação específica de cada uma das organizações (Yin, 2009). Este método permite explicar as circunstâncias particulares de cada caso e realizar uma interpretação de um fenómeno ligado a uma entidade social (Fortin, 2009).

Amostra

A amostra foi constituída por quatro IPSS´s através duma amostragem não probabilística por conveniência. A tabela nº 6 apresenta uma caracterização geral das IPSSs que constituem a amostra. A tabela nº 7 expõe os serviços e as respostas sociais desenvolvidos por cada uma das IPSSs. Na tabela 8, podemos encontrar uma breve caracterização dos entrevistados de cada IPSS.

Tabela nº 6 – Caracterização das IPSS

AMOSTRA	TIPO DE IPSS	DIMENSÃO	APOIO FINANCEIRO
IPSS 1	Misericórdia	IPSS de grande dimensão, com desenvolvimento de actividades no âmbito dos serviços sociais e educação (respostas sociais na área da infância, da terceira idade e apoio à comunidade) e no âmbito dos serviços de saúde (Unidade de Cuidados Continuados e Hospital)	Com apoio do Estado, através dos Acordos de Cooperação com a Segurança Social e de Protocolos com as Autarquias
IPSS 2 **IPSS 3**	Associação Solidariedade Social	IPSS de média dimensão, com desenvolvimento de actividades no âmbito dos serviços sociais e educação (respostas sociais na área da infância, da terceira idade e apoio à comunidade)	Com apoio do Estado, através dos Acordos de Cooperação com a Segurança Social e de Protocolos com a Autarquia e Junta de Freguesia
IPSS 4	Associação Solidariedade Social	IPSS de pequena dimensão, com desenvolvimento de projectos e actividades dirigidos a grupos sociais vulneráveis (infância e juventude)	IPSS sem apoio financeiro do Estado e com apoios financeiros privados

Tabela nº 7 – Caracterização dos serviços e respostas das IPSS

CARACTERIZAÇÃO DA IPSS			ÁREA DE INTERVENÇÃO: TERCEIRA IDADE			ÁREA DE INTERVENÇÃO: INFÂNCIA			ÁREA DE INTERVENÇÃO: INFÂNCIA E JUVENTUDE		ÁREA DE INTERVENÇÃO: SAÚDE	
IPSS	**Acordo Cooperação**	**Ano Constituição**	**Centro de Dia**	**SAD**	**ERPI**	**Creche**	**Jardm Infância**	**CATL**	**CPAR**	**SIAC**	**UCC**	**Hospital**
IPSS 1	Sim	1914	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Sim
IPSS 2	Sim	1978	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não
IPSS 3	Sim	1986	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
IPSS 4	Não	1998	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Sim	Sim	Não	Não

Tabela nº 8 – Caracterização dos entrevistados

Entrevista profissiona	**Cargo**	**Experiências**	**Formação académica**	**Vínculo profissional**
PD 1	Presidente Direção	Gestor	12ºano	Voluntário
DF1	Diretora Financeira	Diretora /Financeira TOC	Licenciatura em Contabilidade e Administração	Colaboradora
DT 1	Diretora Técnica Social	Não atribuído	Licenciatura Serviço	Colaboradora
PD 2	Presidente	Operacional Direção	12º ano	Voluntário
DT 2	Diretora Técnica Social	Não atribuído	Licenciatura Serviço	Colaboradora
DF 2	Diretor Financeiro/ Secretário	Bancário	Licenciatura em Contabilidade e Marketing	Voluntário
DT 3	Diretora Técnica	Não atribuído	Mestrado Psicologia	Colaboradora
PD DF 3	Presidente Direção/Diretor Financeiro	Militar da Força Aérea	12º ano/ TOC	Voluntário
DT PD 4	Diretora Técnica/Presidente Direção	Docente Filosofia	Mestrado Perturbações do Desenvolvimento	Voluntária

Instrumentos

A recolha de dados advém da realização de entrevista e da análise de documentos internos.

a) Entrevista

Foi realizado um pré-teste da entrevista (Anexo I), com o objectivo de avaliar a eficácia da aplicação do guião na obtenção de informação acerca das temáticas em estudo, que incidiu em aspectos como a clareza e objectividade das questões, a percepção dos entrevistados relativamente ao tipo de entrevista e a importância da informação recolhida. Considerou-se primordial entrevistar elementos directamente ligados à gestão da instituição.

Foram realizadas entrevistas semi-estruturadas aos elementos de cada IPSS, com as seguintes responsabilidades/funções: Presidente da Direcção/Provedor (PD), Director Financeiro (DF) e Director Técnico (DT). Cada entrevista durou entre 1 h 15m e 2 h e 15m. Nas IPSS 1 e 2; foram realizadas seis entrevistas. Na IPSS 3, um dos entrevistados acumula o cargo de Presidente da Direcção e Director Financeiro. Na IPSS 4, foi entrevistado apenas um elemento, que além de Presidente da Direcção, acumula também as funções de Directora Técnica. A entrevista foi realizada com recurso ao respectivo guião, que enquadra oito eixos temáticos (Anexo II), que são os seguintes: (1) Identificação do entrevistado; (2) Caracterização da IPSS; (3) Valências/Respostas Sociais; (4) Recursos Humanos; (5) Financiamento; (6) Sustentabilidade Financeira; (7) Políticas Sociais; (8) Politica Interna.

b) Documentos internos

Para completar o retrato da realidade de cada IPSS, foram recolhidos documentos onde podemos encontrar a génese e a evolução histórica da instituição; documentos informativos acerca das respostas sociais (tipo de resposta, vagas em acordo de cooperação, relação entre o número de utentes e a sua frequência mensal, regulamentos internos, entre outros); mapas de pessoal, relativos às respostas da IPSS e ao tipo de vínculo para com outras entidades; e documentos contabilísticos do ano 2013, nomeadamente o *Relatório de Gestão* e *Contas de Gerência*, *Balanço* e *Balancete Analítico*.

Procedimentos

Foram realizadas as nove entrevistas nas instalações das IPSS e no local de trabalho dos participantes; estas foram gravadas (através do telemóvel ou dum programa de áudio, no *tablet*). Posteriormente, procedeu-se à transcrição das entrevistas para um suporte informático, um documento da *Microsoft Word*, e solicitou-se a respectiva verificação e a assinatura de cada um dos entrevistados. Por fim, realizou-se a inclusão das entrevistas, a criação de categorias e o tratamento dos dados no *SoftwareNVivo 10*.

As IPSS que aceitaram colaborar no estudo deram a sua autorização para a recolha dos dados, quer através da consulta e da cedência de documentos internos, quer através da permissão da realização das entrevistas. As entrevistas transcritas foram analisadas por todos os entrevistados. Cada entrevistado assinou a última folha da entrevista, confirmando a validade do seu conteúdo e autorizando o tratamento da informação prestada. Foi garantida a confidencialidade dos conteúdos referentes à entrevista e à análise documental, respeitando assim o anonimato de cada IPSS, identificando cada instituição através do seguinte sistema de codificação:

Tabela nº 9 – Sistema de codificação

IPSS	**ENTREVISTADOS**		
IPSS 1	PD 1	DF 1	DT 1
IPSS 2	PD 2	DF 2	DT 2
IPSS 3	PD DF 3		DT 3
IPSS 4	PD DT 4		

O método utilizado de análise de conteúdo atravessa três etapas: a pré-análise (composta pela organização de informação através da leitura, pela definição de objectivos e de indicadores de análise); a exploração do material (ou seja, a codificação da informação registada e criação de unidades de análise) e o tratamento de dados e a sua interpretação (o que inclui uma categorização baseada na classificação da informação, quanto aos aspectos comuns e diferenciados) (Bardin, 2004; Campos, 2004).

A investigação exigiu, por assim dizer, a definição de categorias e sub-categorias que permitiram proceder à ordenação, classificação e análise final ou interpretação dos dados recolhidos. Para que isto acontecesse, sentiu-se a necessidade de recorrer ao *software* informático *NVivo 10*, a que já aludimos, sem o qual não teria sido possível nem a criação de categorias fundamentadas nos eixos temáticos do guião da entrevista, nem a criação de subcategorias com a informação acerca da classificação dos dados obtidos, depois da leitura das entrevistas transcritas.

RESULTADOS

A. Conhecer a tipologia das fontes de financiamento e o papel do estado no financiamento das IPSS

a) Fontes de financiamento públicas e comunitárias

Apresenta-se uma tabela referente às tipologias de financiamento público e comunitário das IPSS em estudo.

Tabela nº 10 – Fontes de financiamento público e comunitário das IPSS

IPSS	TIPOS DE FINANCIAMENTO PÚBLICO
IPSS 1	Acordos de cooperação com a Segurança Social (respostas sociais na área da infância e da terceira idade e na Unidade de Cuidados Continuados); Acordos com a ARS-Centro em relação ao Hospital da Misericórdia, nos programas SIGC (Sistema Integrado de Gestão de Cirurgias) e CTH (Consulta a Tempo e Horas); Acordo com o Município ao nível do fornecimento de almoços (pré-escolar e 1º ciclo); Protocolos com o IEFP (candidaturas a programas para recrutamento de profissionais)
IPSS 2	Acordos de cooperação com a Segurança Social (respostas sociais na área da infância e da terceira idade); Acordo anual com o Município ao nível do fornecimento de almoços ao 1ºciclo e transportes; Protocolos com o IEFP (candidaturas a programas para recrutamento de profissionais); Financiamento do PRODER para aquisição de equipamento (transporte de refeições e revestimento interior de uma viatura); Apoio do Município e da Junta de Freguesia (construção do Lar)
IPSS 3	Acordos de cooperação com a Segurança Social (respostas sociais na área da terceira idade); Financiamento do PRODER para a implementação do Lar e seus equipamentos; Apoio parcial da Segurança Social para aquisição de viatura
IPSS 4	Apoio anual da Autarquia; Financiamento do POPH (certificação da qualidade); Financiamento do INR (Instituto Nacional de Reabilitação), no desenvolvimento de projectos (actividades de férias)

As IPSS 1, 2 e 3 salientam o apoio financeiro do Estado, reforçando a sua importância.A IPSS 4, apesar de não ter Acordos de Cooperação com a Segurança Social, tem alguns apoios de entidades públicas. *"Não considero isso um financiamento, (…) somos prestadores de serviços tanto da Câmara como também da Segurança Social, (…) há aqui uma contraprestação da nossa parte"* (DF1). *" (…) a grande fatia acaba por ser a Segurança Social (…)"* (PD 2).

b) Fontes de financiamento privadas

Apresenta-se uma tabela referente às tipologias de financiamento privado das IPSS em estudo.

Tabela nº 11 – Fontes de financiamento privado das IPSS

IPSS	TIPOS DE FINANCIAMENTO PRIVADO
IPSS 1	Comparticipações dos utentes e famílias referentes às respostas sociais estabelecidas em Acordo de Cooperação com a Segurança Social; Pagamento de serviços privados relacionados com o hospital; Quotas dos associados, donativos, doações, rendas; Empréstimo bancário
IPSS 2	Comparticipações dos utentes e famílias referentes às respostas sociais estabelecidas em Acordo de Cooperação com a Segurança Social; Quotas dos associados e donativos para apoio a utentes carenciados; Verbas oriundas de festas locais (peditórios)
IPSS 3	Comparticipações dos utentes e famílias (respostas sociais em Acordo de Cooperação com a Segurança Social); Comparticipações dos utentes e famílias (vagas no lar não abrangidas pelo Acordo de Cooperação com a Segurança Social); Quotas dos associados, doações, donativos; Empréstimo de particulares (associados); Empréstimo bancário
IPSS 4	Mensalidades das famílias relacionadas com as terapias; Quotas de sócios e peditórios; Organização de eventos e apoio das empresas (donativos e materiais); Outras receitas

Os entrevistados da IPSS 1, 2 e 3 referem que as quotas, as doações e os donativos são escassos e esporádicos. *"As quotas são um valor que não é muito substancial (…). Donativos temos um ou outro mas são pouco significativos* (…)" (PDDF3). *"Temos a associação que excepcionalmente*

é alugada para pequenos eventos festivos (…). Estamos a falar de valores muito baixos (…), não é muito rentável" (DT3).

Os participantes da IPSS 1 referem que a resposta que dá maior volume de receitas é o hospital, através das cirurgias privadas e da medicina do trabalho, e os acordos com empresas e seguradoras. A misericórdia tem receitas que advêm do jornal, do mercado e de rendas de algumas casas. *"No hospital nós fazemos muitas cirurgias privadas, temos acordos com seguros, empresas que também vêm fazer a sua medicina do trabalho (…); é significativo mas* [não] *daria para sobrevivermos sem outro tipo de financiamento não, não seria possível pelo menos com esta estrutura"* (PD1).

As IPSS 1 e 3 contraíram empréstimos bancários para poderem suportar as despesas da construção de infra-estruturas. No caso da IPSS 1, o crédito foi concedido para construção do hospital; a IPSS 3 recorreu a um empréstimo junto de entidades bancárias e outro junto dos sócios, para a construção do lar. *"Temos um bom relacionamento com as entidades bancárias (…); hoje é fácil ser financiador da Misericórdia (DF1)." "Os nossos recursos são as comparticipações do Estado e a prestação de serviços. Entre donativos e outras receitas, 10 mil ou 15 mil euros por ano em 8 milhões. Não é nada expressivo. (…) A fonte de financiamento é a banca (…)"* (PD1). *"(…) associados daqueles que tinham mais capacidade financeira, quotizaram- se, arranjamos 125.000€. (…) Também pedimos empréstimo bancário de 400 000,00€, grande parte já pagámos, só falta cerca de 1 ano"* (PDDF3).

As IPSS 1, 2 e 4 não têm comparticipações mínimas pré-definidas para as respostas sociais ou para os serviços prestados, mas os entrevistados da IPSS 3 consideram que existem valores mínimos para as comparticipações familiares nas respostas sociais de Serviço de Apoio Domiciliário e do lar. O lar tem vagas que não estão contempladas em Acordo de Cooperação com a Segurança Social. As mensalidades suportadas pelos utentes e famílias variam em função do tipo de quarto (individual, duplo e triplo) e em função do grau de dependência do utente (dependente, semi-dependente e autónomo), sendo a mensalidade mais alta a que corresponde ao utente dependente em quarto individual.

"Em serviço de apoio domiciliário, o mínimo dos mínimos é de 110,00€

(…) O valor máximo é de 555,00€ (…); os cincos serviços básicos são prestados" (DT3).

"Em relação ao lar é diferente porque (…) não funciona com acordos (…); é aquela figura do lar lucrativo. (…) há um mínimo de 650€ para uma pessoa totalmente independente em quarto triplo. (…) o máximo não ultrapassa os 850€, que é a pessoa que está num quarto individual. O que também varia com a sua dependência, entre 800€ e 850€. Todos os extras (…) são pagos à parte" (PDDF3).

Cada utente e/ou sua família, de acordo com a legislação, são responsáveis pelo pagamento de uma comparticipação (CON nº 3, 1997) determinada em função da resposta social (análise dos rendimentos e despesas da família para determinar o escalão de rendimentos e o cálculo do rendimento *per capita*). Este critério da diferenciação positiva pode não ser cumprido quando são estabelecidas as comparticipações mínimas nas respostas sociais com Acordo de Cooperação. Quanto ao valor máximo da comparticipação em cada resposta social, as IPSS estabelecem anualmente o custo real médio do utente por mês (CON nº 3, 1997), calculado a partir das despesas do ano anterior de cada IPSS relativas à resposta social em causa, da actualização da taxa de inflação e do número de utentes que frequentou a resposta social em causa. O valor do custo real do utente determina o valor da comparticipação máxima que o utente deve pagar naquela resposta social. A resposta de Estrutura Residencial para Pessoas Idosas (ERPI) não é abrangida por Acordo de Cooperação. Mas, desde que o valor não exceda os montantes praticados na rede lucrativa, existe uma fixação livre da comparticipação familiar (PC 2013-2014).

A IPSS 4 não tem acordos com a Segurança Social. O financiamento privado assume aqui grande relevância. Apesar das dificuldades financeiras desta organização, não existem valores mínimos definidos. As famílias carenciadas não pagam as terapias ou quota anual.*" (…) vivemos muito das quotas de sócios, do apoio das empresas, dos eventos que organizamos, dos donativos, dos peditórios que fazemos, dos projectos a que conseguimos concorrer." "(…) O tribunal manda muito cá pagar penas, uma série de coimas. Se os pais fizerem prova da carência económica, não pagam (…) se fazemos campanhas de angariação de fundos é para gastar com as crianças (...) "* (DTPD4).

c) Papel do Estado e consequências das medidas políticas

As IPSS com financiamento público mensal (1, 2 e 3) consideram que o Estado tem um dever social. Ou seja, estas organizações consideram que o Estado deve financiar as IPSS com vista a promover o desenvolvimento de respostas sociais e a oferta de serviços que não estão disponíveis nas entidades públicas. *"Não me preocupo nada com isso, com a dependência do Estado. (…) Esta obrigação é do Estado, a moral é de todos nós portugueses, a obrigação de ajudar o próximo. A Misericórdia faz aquilo que pode dentro das suas possibilidades"* (PD1). *"(…) quem é o maior ganhador é o Estado (…) apesar das instituições necessitarem destes apoios, o Estado sem as Instituições também não conseguia resolver os problemas sociais, tem então de haver um equilíbrio "*(DT2).

O sector não lucrativo em Portugal é significativo, na medida em que contribui para o desenvolvimento de muitas actividades e presta serviços em áreas essenciais como a saúde, o apoio social e a educação. Além disso, as IPSS, como organizações do Terceiro Sector, complementam e substituem a função dos serviços públicos na sociedade. (Franco *et al.*, 2005).

Os entrevistados das IPSS 1, 2 e 3 referem que as exigências legais são elevadas ao nível da caracterização do quadro de pessoal, da segurança no trabalho, da higiene e da segurança alimentar e da necessidade de haver uma implementação do manual da qualidade, acrescentando que não existe nenhum apoio financeiro do Estado que permita que estas exigências sejam traduzidas em resultados no funcionamento das IPSS.

"(…) não há informação e formação do Estado, da Segurança Social (…) a implementação do sistema de qualidade (…) não nos deram formação nem integraram no orçamento deles nenhuma verba a que nos pudéssemos candidatar para desenvolver todos esses procedimentos que são demasiado complexos para uma instituição trabalhar "(DT1).

As IPSS, como qualquer outra entidade, têm de cumprir a legislação em vigor que se refere a condições laborais, higiene, segurança no trabalho e área alimentar. A Segurança Social desenvolveu,

inclusivamente, os chamados Manuais da Qualidade para as Respostas Sociais. Estes manuais dão orientações específicas para que haja organização e implementação de todos os procedimentos necessários para o bom funcionamento das respostas sociais (Segurança Social, 2011). No entanto, para que isso aconteça, é necessário apelar a recursos internos (financeiros, físicos e humanos) e a recursos externos (entidades privadas que fazem auditorias e controlo frequente). Ora, todo este processo implica um grande investimento financeiro das IPSS, quer na formação dos recursos humanos, quer na contratualização de serviços com empresas certificadas. *"(…) a Segurança Social (…) cada vez mais, vai fazendo mais exigências, as quais são difíceis de cumprir, não havendo capacidade económica para executar todas as alterações exigidas, estou a falar no cumprimento dos manuais de qualidade, na exigência do número de serviços na valência de SAD, na actualização dos acordos quanto à capacidade da instituição"* (DT2).

Os subsídios públicos ou os subsídios dos fundos comunitários destinam-se a oferecer um auxílio de suporte económico-financeiro para que as *Organizações sem Fins Lucrativos* possam suportar os custos directos associados às suas actividades e projectos; sem este auxílio não lhes teria sido permitido fazer esses investimentos, o que teria consequências claras no desempenho da função que se propõem assumir (Meneses, 2012).

As três IPSS com acordos de cooperação referem que os cortes financeiros promulgados pelos agentes políticos têm trazido grandes mudanças, colocando em causa, nalguns casos, o bom funcionamento de determinada resposta social. Os exemplos desta situação, apresentados pelas IPSS 2 e 3, são as alterações legais que incidem nas respostas sociais de CATL e SAD.

Com a implementação por parte dos municípios, das Actividades Extra- Curriculares (a diversas disciplinas como do inglês, da expressão dramática, da educação musical, da educação física, dirigidas a crianças no primeiro ciclo, no período das 15h 30m às 17h 30m), modificou-se a natureza da inciativa da CATL. Inicialmente, a CATL incluía um período de almoço. Actualmente, introduziram-se extensões de horário da CATL e algumas interrupções lectivas. Além disso, a CATL deixou de contemplar

um período de almoço, o que se traduziu numa consequente redução da comparticipação da Segurança Social. Em relação ao SAD, a comparticipação da Segurança Social por utente é total apenas quando se verifica que se atingiu a prestação de 4 serviços essenciais. Ora, acontece que, na maioria dos casos, os utentes usufruem de 1 ou 2 serviços. Logo, a maioria acaba por receber um corte da comparticipação pública ou uma redução de vagas em acordo de cooperação (PC, 2013-2014). *"Já tivemos também CATL mas entretanto acabou por deixar de ser necessária essa resposta"* (DT3). *"No SAD, os que solicitam o serviço ou são utentes totalmente acamados (…) ou são utentes autónomos que não querem vir para o centro de dia (…); pretendem solicitar apenas um serviço (…); esta situação já inviabilizou a possibilidade de colocação em SAD dos utentes, porque as pessoas acabam por não requerer aquilo de que não precisam (…)"* (DT2).

A IPSS 3 considera excessivo o número exigido de elementos que compõem os corpos sociais, na medida em que apela para a circunstância de haver, na realidade, apenas um núcleo reduzido de pessoas que tomam as decisões orientadoras do curso da instituição e que se envolvem verdadeiramente na vida da organização. *"Uma instituição destas (…) é obrigada, pelos seus estatutos, a ter um grande número de associados nos órgãos sociais. (…), não se justifica, porque a maioria (…) não tem uma ligação muito estreita com a gestão da instituição"* (PDDF3).

Os Estatutos das IPSS determinam que estas sejam geridas pelos seus corpos sociais, constituídos pelos seguintes órgãos: Direcção, Assembleia Geral e Conselho Fiscal. O número de membros perfaz o mínimo de 11 elementos (Decreto-Lei nº 119/83 de 25 de Abril).

A IPSS 4 tem vindo a pressionar as entidades públicas para obter apoio, visto que se debate com muitas dificuldades financeiras, que condicionam o desenvolvimento das suas actividades. A população alvo desta instituição são crianças e jovens com um espectro de autismo. Com efeito, a nível nacional, as respostas nesta área são escassas, embora as famílias e a comunidade solicitem apoio. Apesar de estar em funcionamento há 16 anos, esta IPSS não tem acordo de cooperação com a Segurança Social, devido ao facto de implementar terapias inovadoras que não se encontram tipificadas nas respostas sociais da Segurança Social. *"A maior dificuldade neste momento é (…) não termos o acordo com a segurança social (…).Um protocolo atípico é mais difícil de ser aprovado (…), tem que ser a segurança social a adaptar a resposta às nossas necessidades "* (DTPD4).

O último Protocolo de Cooperação não prevê apoios para respostas que não constem da sua tabela, mas reforça a importância de responder às necessidades dos grupos da população mais vulneráveis (PC 2013-2014). No contexto nacional, verifica- se uma tendência ligada à dependência das IPSS em relação ao Estado. O estabelecimento de acordos leva a que estas organizações vejam delimitadas as suas capacidades de inovação, enquanto que as organizações que têm uma menor dependência do Estado conseguem deter uma maior capacidade de inovação (Almeida, 2011).

B. Identificar os benefícios e os riscos da diversificação das fontes de financiamento das *Instituições Particulares de Solidariedade Social*

a) Diversificação das fontes de financiamento

As três IPSS com acordos de cooperação (IPSS 1, 2 e 3) consideram que o Estado deverá continuar a ser o seu principal financiador, visto que estas organizações substituem a sua acção no terreno e têm um papel essencial ao nível da intervenção social. *"O Estado comparticipa a Misericórdia e outras IPSS, porque tem a obrigação de comparticipar, porque é ao Estado que compete apoiar os idosos e as crianças (…)" as IPSS estão a substituir o Estado e se as IPSS param é uma catástrofe nacional."* (PD1) *"Nós estamos aqui a fazer o serviço que pertence essencialmente ao Estado, portanto nesta perspetiva seria o Estado o grande financiador (…)"* (PD2).

Dada a cultura social do nosso país, as *Organizações sem Fins Lucrativos* preferem a estabilidade associada ao financiamento público tipificado, o que tem como consequência a multiplicação de respostas e o desperdício de recursos. As fontes de financiamento que têm origem no Estado são consideradas estáveis, tipificadas, têm menor volatilidade e a sua angariação não exige esforço, visto que após a assinatura dos acordos e doutros protocolos e mantendo-se as condições associadas, é um apoio de carácter regular. Este motivo pode contribuir para o aumento da dependência da organização das estruturas em relação ao Estado (Azevedo & Couto, 2012).

Os entrevistados consideram importante procurar outras formas de financiar as suas instituições, de forma a não serem tão dependentes do Estado, dada a conjuntura do país, com redução dos apoios públicos às IPSS. Embora haja este reconhecimento e esta consciencialização por parte dos entrevistados, ainda não se verificam acções específicas desenvolvidas nesse sentido.

"(…) ter boas práticas, boa gestão e convencerem-se que não têm que ser "subsídio-dependentes", devem procurar autonomia própria." (PD1). *"(…) vamos vivendo cada vez com mais dificuldades, (…) temos que pensar em financiamentos alternativos, através de parcerias, através de empresas (…). Estamos a estudar o leque de opções para ver qual é o mais vantajoso para nós ."* (PD2)

O critério relacionado com a concentração de receitas (Tuckman & Chang, 1991) tem duas componentes: a diversidade e a distribuição. A diversificação das fontes contribui para a saúde financeira da organização. Complementarmente deverá existir equidade na distribuição de receitas que advêm dessas fontes de financiamento. Se existirem várias fontes de receitas e a dependência financeira for dividida por estas fontes, é possível garantir a sustentabilidade da organização, pois em caso de crise financeira dificilmente serão afetadas todas as fontes de receitas, conseguindo-se manter o equilíbrio e não colocar em causa o funcionamento das actividades e serviços (Abraham, 2003).

A diversificação das fontes de financiamento é considerada algo difícil, tendo as IPSS 1 e 3 recorrido ao auto-financiamento e ao crédito bancário para fazer face aos investimentos realizados. A IPSS 2, apesar de ter tido apoio público, no passado, para o melhoramento das infra-estruturas; actualmente, recorreu a um financiamento, na sua maioria, próprio para a construção dum lar.

"Nós tivemos que fazer empréstimos bancários para conseguirmos fazer o que temos (…) mas a base do financiamento é mesmo nossa, é auto-financiamento." (DT3)

A IPSS 4 tem vindo a funcionar sem apoio da Segurança Social, recorrendo as verbas oriundas dos protocolos com empresas e outras entidades.

São vários os estudos apontam para a necessidade das *Organizações sem Fins Lucrativos* diversificarem as suas fontes de financiamento, visto que estão muito dependentes de recursos externos e intervêm numa realidade que está sempre em mudança. Têm de criar recursos e condições que permitam o seu funcionamento (Franco *et al.*, 2005; Fowler *et al.*, 1995; Santos *et al.*, 2014). As *Organizações sem Fins Lucrativos* podem reduzir a sua vulnerabilidade se diminuírem a

dependência de um único financiador e diversificarem as suas fontes de receita (Froelich, 1999). A prestação de serviços é uma fonte de financiamento que pode contribuir para a autonomia da organização, permitindo assim obter capital para investir na missão da organização. No entanto, trata-se duma fonte mais volátil e exige um sistema de gestão profissional (Azevedo e Couto, 2012).

b) Benefícios e riscos da diversificação do financiamento

As IPSS 1, 2 e 3 consideram que existem muitas vantagens em diversificar as fontes de financiamento, sobretudo na época actual de contenção económica, para que possam diminuir a sua dependência financeira em relação ao Estado e ganhar autonomia que lhes permita continuar a desenvolver os seus serviços. São as actividades lucrativas do hospital, no caso da IPSS 1, que dão o maior volume de receitas e que suportam as dificuldades financeiras associadas às respostas sociais. *"O hospital é hoje em dia a resposta que factura mais, obviamente que é quem tem mais despesa (…) nós dependemos muito do Estado (…) isso não é salutar (…) é difícil fazer previsões a longo prazo com o Estado (…) e nós teríamos que arranjar outras fontes de financiamento ou outras actividades, (…) Não vejo desvantagens, só vantagens."* (DF1) *"(…) se assim continuar vai ser o hospital que vai financiar as outras valências. Em princípio, foram as outras valências que ajudaram a construir o hospital, embora se tenha recorrido à banca."* (DT1)

As IPSS 1 e 3 têm vindo a fazer um investimento em infra-estruturas que permitem desenvolver e rentabilizar os serviços privados, permitindo assim que haja alguma estabilidade financeira, apesar dos créditos bancários que foram contraídos. A IPSS 3 frisa que é o lucro das vagas do lar não abrangidas pela Segurança Social que permite melhorar as condições da organização, visto que esta resposta é auto- sustentável, enquanto as respostas de CD e SAD não teriam capacidade para funcionar sem apoio público (o acordo de cooperação).

A IPSS 4 reforça as vantagens da diversificação, sobretudo pelo facto de não ter apoio público e depender de outro tipo de financiamentos. *"É evidente que trazem vantagens. Para quem não tem nada, os pouquinhos que vêm de um lado e do outro fazem muito."* (DTPD4)

As *Organizações sem Fins Lucrativos* devem desenvolver esforços, tendo como objectivo obter novas receitas. No entanto, estas estratégias podem implicar constrangimentos e pressões em relação à autonomia da instituição (Froelich, 1999).

As IPSS 2 e 3 salientam a importância da diversificação e o interesse pelo desenvolvimento da actividade comercial, embora isto implique alterar os Estatutos da Instituição, com o mesmo objecto social. A IPSS 3 salienta que outras fontes de financiamento de origem privada devem traduzir-se em actividades complementares que não coloquem em causa os objectivos sociais da organização. *"Será uma forma que pode trazer vantagens, mas como o objecto social da nossa instituição tem a ver com a prestação de cuidados aos nossos utentes, o objectivo não é a criação ou a promoção de actividades de natureza comercial. Essa finalidade pode ser (…) acessória, como complemento ou como apoio à parte social (…) Será uma alternativa que nos permite não estar dependentes nem do Estado nem dos nossos utentes."* (PDDF3)

Pode verificar-se uma contradição em relação à missão das *Organizações sem Fins Lucrativos*, quando a intervenção é orientada de acordo com os financiamentos existentes (Melo, 2013). As *Organizações sem Fins Lucrativos* podem criar fontes de receita alternativas, associadas ao desenvolvimento de actividades comerciais. No entanto, podem surgir preocupações relacionadas com o impacto na estrutura, nos comportamentos, nas filosofias e na performance da organização (Froelich, 1999). "O sector (*Organizações sem Fins Lucrativos*) não pode ser inteiramente caritativo ou voluntário e que receitas e lucro são variáveis que vão e devem coexistir com uma missão social" (Martins & Pinheiro, 2012: 132).

Os participantes da IPSS 2 reforçam a importância da construção do lar relativamente ao auto-financiamento, o apoio da autarquia e a comunidade. No que se refere aos riscos ou às desvantagens em

diversificar o financiamento, os entrevistados da IPSS 2 alertam para a existência de dificuldades em relação ao fisco e para a necessidade das suas actividades não serem encaradas como concorrência. Salientam ainda que as IPSS, para fazerem face aos seus investimentos, quer em obras quer em equipamentos, não devem recorrer a entidades bancárias que visam apenas o lucro. Deverá ser o Estado a apoiar estes investimentos com linhas de crédito específicas que não visam o lucro comercial, mas antes o lucro social. *"(…) é difícil neste momento a instituição ter outra actividade onde vá buscar financiamento, porque até por questões fiscais é complicado. (…) não pode ser a banca privada a financiar obras destas. A banca comercial visa o lucro, a instituição quer um lucro social, mas esse lucro social é repercutido no próprio Estado, o Estado social (…)."* (DF2)

A IPSS 2 tem tido um crescimento progressivo, com estabilidade ao nível financeiro e, sabendo das consequências de um crédito bancário sobre os directores da Instituição, tem optado pela realização de candidaturas a fundos comunitários. Demonstra insatisfação em relação ao indeferimento de candidaturas ao PARES e ao POPH, visto que considera que esta obra é urgente para responder às necessidades locais. Os participantes da IPSS 2 estão preocupados com o término da obra do lar que iniciaram sem apoio público, nem consideram a possibilidade de contrair um crédito bancário, pois nestas situações são os bens pessoais dos directores que servem de garantia.

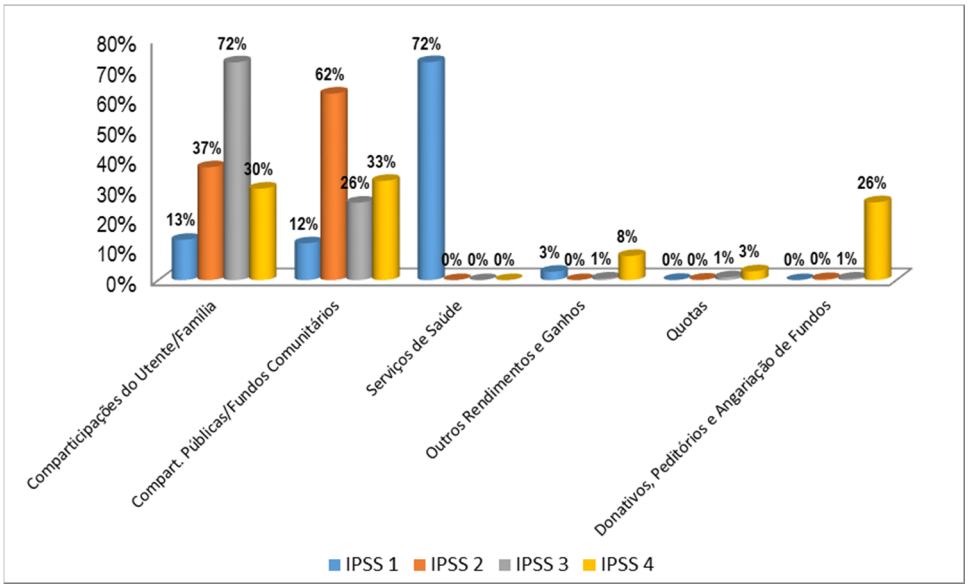
Durante o período de 2008 a 2012, as IPSS foram incentivadas a realizar candidaturas a programas e a projectos, com vista ao alargamento ou à construção de infra-estruturas, para aumentar o número das respostas sociais e as respectivas vagas. Para enfrentar ao elevado investimento financeiro, muitas IPSS recorreram ao crédito bancário, o que as deixou numa situação de *deficit* financeiro (Martín *et al.*, 2013). No seguimento deste endividamento, surgiu a Linha de Crédito de Apoio à Economia Social, em 2012, que apesar de apresentar um crédito com condições especiais, não deixa de contribuir para que haja uma dívida bancária. Em consequência destas dificuldades financeiras, surgiu ainda, no início do presente ano, o Fundo de Reestruturação do Sector Social (FRSS) (PC, 2013-2014).

C. Analisar as fontes de receitas e de custos das *Instituições Particulares de Solidariedade Social*

Os dados que se apresentam nos gráficos seguintes foram retirados do *Relatório de Gestão do Exercício 2013*, *Balancete Geral*, *Balancete Analítico* e *Balanço referentes a dezembro de 2013*. No que diz respeito às receitas, a análise foi realizada através das contas 72, 75, 78 e 79. Relativamente aos custos, a análise foi realizada a através da leitura das contas 23, 25, 43, 45, 62, 63, 64 e 79.

a) Receitas das IPSS (ano 2013)

Gráfico nº 1 – Receitas das IPSS



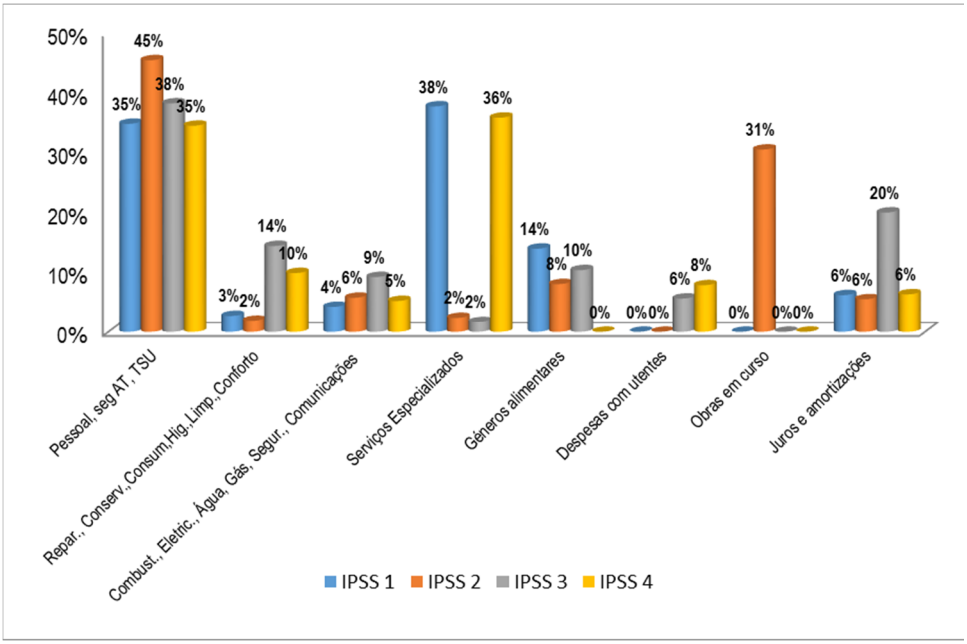
As receitas da IPSS 1 advêm sobretudo dos serviços prestados ao nível da saúde (72%), seguindo-se as comparticipações familiares (13%) e as comparticipações e apoios das entidades públicas (Segurança Social, Município e IEFP) com cerca de 12%.

A IPSS 2 tem maior volume de receitas nas comparticipações das entidades públicas (Segurança Social, Município e IEFP), com 62%, seguindo-se as comparticipações familiares relacionadas com as respostas sociais (37%). Na IPSS 3, as comparticipações familiares assumem-se como a rubrica com maior volume de receita (72%), o que está relacionado com as mensalidades praticadas no lar, as comparticipações e apoios das entidades públicas (Segurança Social, Município e IEFP) com cerca de 26%. A IPSS 4 apresenta receitas com percentagens aproximadas nos apoios públicos (Município) e nos fundos comunitários (INR e POPH), com cerca de 33% e nas mensalidades dos utentes (30%). Esta Instituição apresenta receitas significativas oriundas dos peditórios, angariação de fundos, donativos e quotas (26%).

Das três IPSS com Acordos de Cooperação com a Segurança Social, é a IPSS 3 que tem maior dependência do Estado, também é a única que não desenvolve serviços de cariz lucrativo. A IPSS 4 é a aquela que movimenta mais o apoio da comunidade através do voluntariado, envolvendo empresas e outras entidades em parcerias que lhe permitem angariar receitas para as suas actividades.

b) Custos das IPSS (ano 2013)

Gráfico nº 2 – Custos das IPSS



As maiores fontes de custos da IPSS 1 estão relacionadas com os serviços especializados (38%) e com os recursos humanos (35%), seguindo-se os géneros alimentares (14%). *"Do pessoal, os fornecimentos e serviços externos (…) temos muitos honorários para pagar médicos e daí ser a nossa grande despesa."* (DF1)

No caso da IPSS 2, os custos de maior volume cabem sobretudo aos recursos humanos (45%), ao investimento realizado na construção do lar (31%), seguindo-se os géneros alimentares com uma despesa menor (8%). A IPSS 3 tem, como maior fonte, os custos os recursos humanos (38%) e os juros e as amortizações (20%), seguindo-se as despesas relacionadas com a reparação, a conservação, os consumíveis, a higiene, limpeza e o conforto (14%).

No que diz respeito à IPSS 4, os seus maiores gastos estão relacionados com os serviços especializados (36%) e com os recursos humanos (35%), o que se deve à utilização de equipamentos e espaços específicos, através de aluguer, para o desenvolvimento das terapias (aulas de hipoterapia, natação, actividades em ginásio, entre outras) e ao recrutamento dos técnicos, apesar da instituição funcionar com uma rede de voluntariado bastante forte. No entanto, através do protocolo com o hospital, a IPSS 4 tem técnicos cedidos e não tem custos relacionados com as instalações e com as despesas fixas a elas associadas.

Em todas as IPSS, as despesas maiores estão relacionadas com os recursos humanos e com os serviços especializados necessários ao funcionamento dos serviços e actividades das instituições.

Uma *Organização sem Fim Lucrativo* deve ter um conhecimento profundo acerca da sua estrutura de custos e proveitos, para que possa tomar decisões adequadas em relação à rentabilização dos recursos, com vista ao bom desempenho da organização (Azevedo e Couto, 2012).

c) Empréstimos obtidos pelas IPSS

A IPSS 1 contraiu empréstimo com uma entidade bancária que teve como origem a necessidade de construção do hospital. A IPSS 3 obteve dois empréstimos: um empréstimo bancário (67% do montante total) e um empréstimo dos particulares ou associados (33% do montante total). Os dois tipos de empréstimos tiveram como objectivo a construção do Lar. As IPSS 2 e 4 não recorreram a nenhum financiamento bancário.

D. Identificar os factores que contribuem para a vulnerabilidade financeira das Instituições Particulares de Solidariedade Social

Os entrevistados da IPSS 1 referem que a sua maior necessidade é enfrentar a dívida bancária contraída, visto que necessitam de intervir urgentemente em outros espaços da organização. É reforçada a dificuldade em obter apoios eventuais das entidades públicas, porque na análise da candidatura, no que respeita às contas, o parecer é indeferido devido ao lucro que obtido pela Misericórdia. O lucro tem origem nas receitas do hospital e suporta as prestações da dívida bancária. Esta organização criticou o facto de haver outras IPSS do concelho que não procuram alternativas de financiamento, uma vez que têm apoio das autarquias locais (Município e Junta de Freguesia), enquanto que a Misericórdia, pela sua dimensão e pela prestação dos seus serviços lucrativos no Hospital, não é contemplada nestes apoios, apesar de ter também o estatuto de IPSS. *"Não se valorizam as instituições que querem crescer, que fazem um bom trabalho, que investem porque essas não têm direitos a apoios, mas as outras todas têm (…) agora só porque temos um hospital (…) todas as outras valências vão apanhar por tabela, ou seja, nunca mais têm um financiamento (…) Isto não está correcto."*(DT1) *"(...) é o "subsídio-dependentes" (…) as instituições estão à espera do subsídio da Câmara, do subsídio da Junta de Freguesia, eu sou contra isso. Nós não precisamos, mas já precisámos (…) a Misericórdia tem o mesmo direito das IPSS."* (PD1)

A Misericórdia salienta ainda que, segundo a tipologia actual, o número de utentes das respostas sociais destinadas à terceira idade, sobretudo no lar, e o número de utentes com doenças do foro neurológico são elevados e o seu grau de dependência é cada vez maior (quadro comum aos candidatos em lista de espera). Esta tipologia de utentes implica mais recursos humanos (equipas com mais elementos, com especialização no apoio e cuidados a prestar), o que aumenta o custo médio por utente. *"(…)Com os quadros de pessoal tipificados da segurança social não é possível prestar um atendimento personalizado e adequado aos utentes e suas famílias (…) O rendimento da instituição é defraudado pela quantidade de recursos humanos que temos ao serviço.* (…) *a*

comparticipação da Segurança Social é para lares de autónomos e não para lar de grandes dependentes que são cerca de 80% dos nossos utentes." (DT1)

Na resposta de ERPI, 78% dos utentes têm alguma dependência, bem como no SAD (60%) e no Centro de Dia (41%). Com o aumento do número de idosos em situação de grande dependência, com mais de 85 anos, verificou-se, de 2000 a 2010, o alargamento do número de respostas e da sua capacidade, com maior relevância no Apoio Domiciliário Integrado (ADI). Dos 18 distritos, apenas 11 apresentam respostas na área da saúde mental, verificando-se grandes assimetrias no continente (Carta Social,
2012).

Os entrevistados da IPSS 1 referiram que as famílias procuram controlar todos os gastos do seu familiar (fraldas e medicação), sobretudo na resposta social de ERPI. Este é um comportamento recente e demonstra as dificuldades das famílias. Também no hospital se verifica a situação das pessoas usufruírem dos serviços de saúde e depois não conseguirem pagar as taxas moderadoras das consultas de urgência e de especialidade, mesmo que estejam abrangidas por acordos com o Sistema Nacional de Saúde.

A IPSS 1 e 2 referem que as alterações sociais e económicas das famílias põem em causa o funcionamento das respostas sociais. Reforçaram que os utentes e as suas famílias têm dificuldade em pagar as comparticipações familiares mensais. Os utentes, que procuram os seus serviços, têm reformas baixas e que aqueles que têm reformas mais elevadas ficam em casa e é a família que se responsabiliza pelos seus cuidados. As alterações familiares (viuvez e divórcio), as situações de desemprego, endividamento bancário, reformas baixas ou rurais (oriundas das actividades agrícolas), cortes nos complementos ou nos subsídios e ainda situações de emigração condicionam o valor da comparticipação familiar mensal.

As respostas de creche e iardim de infância já não têm lista de espera, havendo dificuldade em preencher todas as vagas, o que origina prejuízo para a organização e a necessidade de reduzir o quadro de pessoal, visto que é esta a maior despesa identificada pelas organizações e é mais difícil cortar

nos custos fixos (electricidade, combustíveis e bens alimentares). Nesta situação, a organização deixa de receber a comparticipação da família e da Segurança Social. São as respostas destinadas à terceira idade que estão a suportar este desequilíbrio financeiro.

Os entrevistados das IPSS 1, 2 e 3 alertam para a tendência do valor das mensalidades dos utentes ser mais baixo devido às reformas baixas dos utentes e às dificuldades financeiras das famílias. Em muitos casos, as famílias adiam a integração do seu familiar na instituição, mesmo em respostas como o Centro de Dia e Serviço de Apoio Domiciliário, que têm menor procura por parte das famílias. *"Aqui temos um problema de financiamento porque as famílias neste momento estão muito mais endividadas (…), muito descapitalizadas."*(DF2) *"O que se tem verificado actualmente é o inverso, ou seja, um decréscimo de todas as valências.* (…) *A nível da terceira idade, para além de não haver lista de espera, verificam-se algumas situações em utentes que estão a sair do Centro de Dia e SAD em prol dos filhos."*(DT2) *"O que temos vindo a verificar é que há muitas pessoas a vir para um lar e em contrapartida o serviço de apoio domiciliário e centro de dia não está a ser procurado."*(DT3)

Os entrevistados da IPSS 3 referem que as dificuldades das famílias e o aumento das despesas tem provocado uma diminuição da margem de lucro que a organização obtém, mas a situação financeira vai-se mantendo estável, porque persistem muitas solicitações por parte das famílias.

A zona de implantação das IPSS apresenta uma população envelhecida, associada no passado sobretudo à actividade agrícola e fabril, com pouca escolaridade e elevado analfabetismo. Desta forma, muitos dos clientes das IPSS, residentes em zonas rurais têm reformas baixas (Carta Social, 2012). Em consequência, estes utentes não poderão pagar comparticipações às IPSS com o custo dos serviços que lhes são prestados. Estas situações, que contribuem para a vulnerabilidade financeira das IPSS, tornam-se mais evidentes quando se conjugam os seguintes factores: reforma baixa; comparticipação familiar baixa; número elevado de serviços ou necessidade de repetir várias vezes por dia ou por semana um único serviço.

As IPSS que fazem parte do estudo localizam-se nos concelhos dos distritos de Aveiro e Viseu, que juntamente com os concelhos de Viana

do Castelo, Braga, Vila Real e Évora apresentam as maiores taxas de utilização das respostas.

Nas respostas dirigidas à infância e à juventude, tem havido uma tendência de decréscimo da taxa de utilização, o que se deve, entre outros factores, ao aumento do número de lugares. No âmbito da terceira idade, a resposta ERPI tem a maior taxa de utilização (93,4%), devido à elevada procura por parte das famílias, seguindo-se o Centro de Convívio (84,8%), o SAD (78,5%) e o Centro de Dia (67,2%) (Carta Social, 2012).

A IPSS 1 refere que as dificuldades económicas das famílias trazem mais preocupações para a resposta social de ERPI, porque a comparticipação paga à instituição é tripartida (Segurança Social, utente e família), enquanto que na Unidade de Cuidados Continuados, a parte correspondente ao utente é assegurada pela Ministério da Saúde e pela Segurança Social.

As IPSS assinam Acordos de Cooperação com a Segurança Social e a comparticipação mensal contempla o número de utentes definido, mas é específica para cada resposta social e igual para todas as IPSS (Almeida, 2011), o que pode trazer alguns constrangimentos de ordem financeira que são exemplificados através dos seguintes casos:

1) A maioria dos utilizadores das IPSS são pessoas idosas que vivem sozinhas e, por esse motivo, a sua família não entra no cálculo da comparticipação familiar (excepto nas respostas sociais com alojamento), bem como a situação de carência social e económica dos utentes (reformas baixas), originam mensalidades mais baixas. O apoio do Estado é fixo e independente da situação económica e do grau de dependência do utente (excepto na resposta de ERPI).

2) O elevado grau de dependência do utente em ERPI pode exigir recursos humanos que são superiores aos considerados necessários pela Segurança Social, aumentando as despesas da instituição;

3) Na resposta social de SAD, a comparticipação mensal não sofre alteração, nem é influenciada pelo número de vezes que um mesmo serviço

é prestado durante o dia, nem pela distância percorrida. Estes casos são frequentes e implicam gastos maiores (recursos humanos, taxa de utilização das viatura, combustíveis, desgaste da viatura, etc.). No SAD, a comparticipação da Segurança Social sofre uma alteração na situação de prestação de serviços ao fim-de-semana;

4) A comparticipação da Segurança Social por utente, no SAD, só é total quando se verifica a prestação de 4 serviços essenciais. Em muitos casos os utentes usufruem de 1 ou 2 serviços, o que implica corte da comparticipação pública ou até a redução de vagas em acordo de cooperação. Esta medida não está ajustada à realidade de muitas famílias (fracos recursos económicos) que têm dificuldade em suportar os custos de 1 ou 2 serviços. Mas estes podem repetir-se várias vezes durante o dia, tornando-se mais dispendioso para a IPSS, do que a prestação de 3 ou 4 serviços de outra natureza (actividades de animação, divulgação e colaboração no acesso a serviços da comunidade, entre outros);

5) A tipologia dos serviços na resposta social de Centro de Dia, em que a IPSS recebe o mesmo valor da Segurança Social quer o seu utente usufrua 5 ou 7 dias da semana, quer usufrua ou não dos serviços de higiene pessoal e tratamento de roupas;

6) A localização da IPSS (zona rural ou urbana). A comparticipação dada pelo Estado é a mesma, não sendo analisadas as características demográficas e económicas de determinadas zonas do país.

Os factores apresentados significam um aumento de despesas para a instituição que se vão repercutir no aumento do custo real médio do utente, o qual varia de resposta para resposta e de IPSS para IPSS. Portanto, um mesmo serviço (calculo pré-definido) assume custos diferentes para o utente, dependendo da instituição.

A IPSS 2 assume que tem uma grande dependência em relação aos apoios do Estado e a redução deste financiamento pode deixar a instituição numa situação de vulnerabilidade financeira que, por sua vez, pode vir a pôr em causa o seu funcionamento.Manifestou preocupação com o término da obra do lar iniciada sem apoio público.*"Temos dependência total do Estado (…) Esta dependência é preocupante, porque se deixar de existir*

esses acordos a instituição (…) não tem suporte financeiro, perde a sua sustentabilidade." (DT2) *"Nós temos valências que neste momento estão a dar prejuízo (…) a parte da infância, a parte de centro de dia, neste momento, começa a dar prejuízo. (…) temos algumas valências que ainda estão a contrabalançar."*(DF2)*"O projecto do lar está a ser financiado através de todos os fundos que a instituição arranjou ao longo destes anos. Com auto-financiamento, daqui para a frente, é que é mais complicado; todos os fundos se esgotam."*(PD2)

As IPSS 1 e 2 chamam a atenção para as exigências legais que as instituições são obrigadas a cumprir ao nível do quadro de pessoal, o qual é difícil manter financeiramente e que, dada a conjuntura social e demográfica (a diminuição da natalidade, o desemprego e as dificuldades económicas), há necessidade de reduzir.

"(…) não sei como fazem as outras IPSS (…) Não podem ter lucro se cumprirem com as regras que devem cumprir, quer na infância quer na terceira idade, se tiverem o número de auxiliares que por utente precisam, se tiverem o número de profissionais que a lei obriga." (PD1) *"(…) o quadro de pessoal que a Segurança Social nos obrigou a ter (…) é um encargo muito grande (…) a parte sénior, essa penso que virá a continuar a ter montes de utentes, parte da infância será difícil, nomeadamente, é aí que temos o grosso do pessoal."* (DF2)

A identificação e o conhecimento dos factores associados à vulnerabilidade financeira e a probabilidade de falhas organizacionais podem ajudar os dirigentes das *Organizações sem Fins Lucrativos* a fazer uma gestão mais correta da instituição. Quanto melhor os dirigentes conhecerem como as decisões acerca da contabilidade afectam a organização, maior é a probabilidade de adoptarem estratégias que garantam a saúde financeira da instituição (Hager, 2001).

A participante da IPSS 4 refere que a organização sobrevive com uma grande insegurança financeira, que se deve sobretudo à inexistência de apoios públicos, nomeadamente uma comparticipação mensal da Segurança Social. Esta insegurança manifesta-se na dificuldade em manter um quadro de pessoal estável e especializado, embora as solicitações o justifiquem. Por outro lado, é difícil encontrar técnicos especializados nesta área, pelo que manter e formar a equipa de técnicos é um dos principais objectivos da

direcção desta IPSS que considera só ser possível alcançar este objectivo quando for assinado um acordo de cooperação com a Segurança Social. *"A situação económica é a situação mais complicada, logo de seguida dos técnicos especializados (…). Cada vez mais precisava de ter técnicos, condições para manter os técnicos e depois condições para lhes dar formação, para os manter formados e os ter à disposição quando preciso deles."* (DTPD4)

E. Acções das *Instituições Particulares de Solidariedade Social* que visam a melhoria da sua sustentabilidade financeira

a) Gestão de recursos (recursos humanos, financeiros, materiais e sociais)

Os entrevistados da IPSS 1 referem que existe um planeamento de médio e longo prazo com objectivos a alcançar. Os responsáveis pelos vários departamentos fazem uma revisão contínua de procedimentos, com vista a rentabilizar os recursos, que são escassos, e a melhorar a eficácia e a eficiência da organização, utilizando para tal o cálculo de *ratios*. Um dos principais objectivos da instituição é ter uma margem de lucro que permita suportar a dívida bancária e fazer os investimentos necessários para o seubom funcionamento, que passam pela melhoria das condições físicas do Lar 1 (o edifício é antigo e tem sinais de degradação), epela ampliação da cozinha e das instalações do Hospital, que já não respondem às necessidades da população. Por outro lado, existe um projecto ambicioso, relacionado com a construção de um edifício novo que conjugue os 3 lares (divididos por 3 edifícios distintos), porque as obras de remodelação que seria necessário realizar são de grande dimensão e esta seria a melhor forma de criar boas condições e rentabilizar recursos. É objectivo do Provedor ter vagas no lar de âmbito lucrativo: *" (…) obtemos estes resultados para depois investirmos novamente, melhorarmos as condições que prestamos ao utente, temos serviço de referência. (…) a nossa instituição visa o lucro, visa para reinvestir, isso é a nossa verdade, outra vez no Sector social (…)."*(DF1)

As IPSS 1, 2 e 3 têm implementado o sistema de HACCP e estão a implementar procedimentos relacionados com o Manual de Qualidade para as respostas sociais, mas sem certificação. A IPSS 4 é certificada no âmbito da qualidade: *"A associação tem certificação EQUASS Assurance (…); temos um manual com todas as funções bem definidas, era uma das exigências da certificação da qualidade, e cada técnico tem o seu manual."*(DTPD4)

A IPSS 2 procura ter uma política de flexibilidade e de proximidade às necessidades das famílias e da comunidade, de forma a responder e estar ao serviço da população, para que esta não sinta necessidade de procurar alternativas (outras respostas/instituições). Esta IPSS estabeleceu uma parceria com a junta de freguesia, de apoio indirecto à natalidade, na qual os pais residentes na freguesia pagam uma mensalidade máxima (de valor baixo, igual para todas as crianças) na resposta de creche, e a junta de freguesia suporta a diferença. Esta estratégia incentiva a inscrição de novas crianças, motiva a permanência das crianças e assegura a sua transição da resposta de creche para o jardim de infância. A instituição segue uma estratégia de contenção de custos que se traduz na redução de despesas com o pessoal e na realização de concursos trimestrais de fornecedores. Apesar dos bons resultados obtidos com esta gestão, a tentativa de aumentar receitas foi colocada em causa pela diminuição de utentes nas respostas sociais. A IPSS 2 está atenta à abertura de candidaturas para fazer face aos seus investimentos. O grande projecto da IPSS 2 é concluir a construção do Lar e estabelecer protocolos e parcerias com empresas privadas para apoiar a organização. Esta IPSS alterou recentemente os seus Estatutos para poder desenvolver outro tipo de respostas no futuro: *"As nossas estratégias passam (….) pelo corte das despesas, agora é procurar novas receitas, (…) é que as receitas têm diminuído, (…). Mas nunca hipotecando o futuro. É a nossa grande preocupação."* (PD2)Devido à diminuição de crianças na instituição, a Direcção pondera utilizar no futuro essas instalações para outros ramos de actividade. A Instituição tenciona recorrer à mudança de colaboradoras das respostas da infância para as respostas da terceira idade, quando o Lar entrar em funcionamento, evitando assim reduzir postos de trabalho. Foi implementado nesta Instituição um banco de horas, com vista a recompensar as colaboradoras que fazem horas extraordinárias e às quais não é possível pagar este tempo. Esta acumulação de horas é transformada em períodos de férias.

As IPSS 1, 2 e 3 preocupam-se com o futuro da instituição e norteiam as suas decisões por critérios de rigor, transparência, e de garantia da sua sustentabilidade. Para fazer face aos cortes por parte da Segurança Social, a IPSS 3 faz ajustes na comparticipação familiar do Centro de Dia e do SAD, sempre que os utentes têm aumento da reforma. A comunidade beneficia também de outro tipo de apoio que é prestado pelo médico e pela enfermeira que fazem consultas a sócios e à população, sendo esta uma forma de rentabilizar recursos internos.

"(…) se nós queremos crescer, se nós queremos dar qualidade aos utentes e a situação financeira não é tão saudável quanto o desejável, podemos correr o risco de não atingir os nossos objectivos (…)."(DT1) *"(…) preocupamo-nos desde sempre com o futuro (…) acho que a relevância da sustentabilidade é total."*(PDDF3) *"Cada vez mais nós estamos a aperceber-nos que temos que nos auto-financiar, porque com os cortes da segurança social têm sido cada vez mais elevados."*(DT3)

Os entrevistados da IPSS 3 referiram que têm um projecto agrícola que está em estudo, para rentabilizar os terrenos que possui, porque estes bens representam custos para a instituição. Pretendem ainda alargar o Lar (passar de 30 para 40 vagas) e melhorar as condições físicas, tendo já o projecto aprovado. A IPSS 3 pretende implementar um projecto, que conta com o apoio do Estado, no âmbito das energias renováveis para diminuir as despesas com o aquecimento a gás do edifício. Pretende ampliar as instalações da fisioterapia e dos cuidados pessoais (cabeleireiro/*manicure*) e criar um parque desportivo associado a um espaço de recreio e lúdico localizado perto do edifício central, para usufruto dos utentes e para apoio à juventude e à população local.

A prioridade da IPSS 4 é concluir o processo de celebração de Acordo de Cooperação com a Segurança Social e criar condições para ter uma sede própria, visto que estão em instalações cedidas, bem como conseguir ter estabilidade financeira que permita formar e manter os técnicos da instituição. Tem em desenvolvimento um projecto apoiado para aquisição de equipamentos (PC, TV e Software) para treino de competências dos utentes. Outro projecto em desenvolvimento a longo prazo é a chamada "casinha inteligente" (residência vigiada para jovens

para promover a sua autonomia). Este projecto conta com o apoio da autarquia na cedência da casa, e de uma empresa na aquisição de equipamentos. A instituição está a candidatar-se a projectos solidários de empresas de renome, visto que o projecto implica um grande investimento ao nível da reconstrução do edifício.*"(…) é uma casa inteligente e sensível, adaptada às necessidades deles (…) é um projecto arrojado."*(DTPD4)

Todas as IPSS procuram dar resposta às necessidades de formação dos colaboradores. A IPSS 1 tem um plano de formação anual que é transversal a todas as áreas. A IPSS 2 não tem um plano de formação contínuo pré-definido, mas cumpre a formação obrigatória através de protocolos com entidades que têm candidatura aprovada para formações financiadas. Na IPSS 3 realizam-se anualmente acções de formação. Apesar da diminuição de utentes em CD e SAD, não houve redução de pessoal, sendo o mesmo rentabilizado no lar. *"Mesmo com a redução de utentes nas valências de centro de dia e serviço de apoio domiciliário, não sentimos que isso tenha constituído dificuldades para o funcionamento, nem financiamento da instituição. Até havendo menos utentes há menos trabalho e as funcionárias que estão afectas ao serviço de apoio domiciliário são ocupadas no lar."*(PDDF3)

A entrevistada da IPSS 4 refere a existência de grandes constrangimentos relacionados com o quadro de pessoal, porque não é possível manter estabilidade nesta área, pela dificuldade em manter contratos de trabalho. Os corpos sociais da associação são voluntários, alguns profissionais vêm através de estágios contratualizados com o IEFP e outros profissionais estão enquadrados no protocolo com o Hospital. O número de voluntários é superior quando se realizam as iniciativas de angariação de fundos.

As *Organizações sem Fins Lucrativos* têm ao seu dispor diferentes tipos de recursos: humanos (desempenho dos colaboradores e voluntários e o seu compromisso para com a organização), financeiros (angariação de fundos e diversificação de fontes de financiamento), materiais (infra-estruturas e equipamentos) e sociais (parcerias, trabalho em rede) (Azevedo & Couto, 2012; Santos *et al*., 2014). O contexto actual, caracterizado por medidas de contenção orçamental, obriga as *Organizações sem Fins Lucrativos* a preocuparem-se com a gestão eficiente e eficaz dos seus

recursos, garantindo viabilidade ao nível económico e prestando serviços de qualidade, atingindo os objectivos da sua missão (Santos *et al*., 2014).

b) Fundraising/captação de recursos

A IPSS 1 não realiza iniciativas de atracção de recursos, o Provedor considera que a qualidade dos serviços é a melhor forma de incentivar as pessoas a fazerem donativos à Misericórdia, até porque a sua facturação anual não justifica que se dediquem a estas actividades. Os entrevistados da IPSS 2 referem que não têm um plano de captação de recursos definido, têm vindo a desenvolver algumas iniciativas de angariação de fundos (participação em eventos culturais e gastronómicos do concelho, com a venda de bens alimentares e outros), que contam com o voluntariado. Mas os documentos contabilísticos revelam que, no ano 2013, as receitas desta natureza foram pouco significativas. Os entrevistados da IPSS 3 referem ter desenvolvido um conjunto de iniciativas para angariar fundos para a construção do lar, mas actualmente já não o fazem com tanta frequência porque a instituição é auto-sustentável.

A IPSS 4 organiza muitas iniciativas de *fundraising*, para fazer face às despesas da instituição, em parceria com várias entidades, contando com um número elevado de voluntários de empresas que apoiam a instituição. Estas iniciativas são galas, peditórios, exposições com venda de peças criadas pelos meninos ou doadas por empresas, vendas de bens alimentares, entre outras e assumem grande importância para a instituição, visto que não tem nenhum apoio mensal do Estado: *"Para peditórios ou para galas chegam a ser 50 ou 60 voluntários (…); vendas de roupa doada por empresas, roupa nova (…). Também há pessoas que fazem artesanato e nos dão para nós vendermos (…)."*(PDDT4)

Os donativos (trabalho, doações financeiras e infra-estruturas) são uma fonte de financiamento baseada na afectação de recursos, que visa responder sobretudo a necessidades locais e que está relacionada com os elementos que fazem parte da organização. A angariação de fundos deve respeitar a missão e os objectivos da organização, é uma fonte de financiamento que permite obter receitas elevadas, mas exige um grande investimento de recursos, por parte da organização (Azevedo e Couto,

2012).

c) Comunicação e marketing

O Provedor da IPSS 1 considera que não é necessário fazer publicidade à instituição, porque a aposta na qualidade dos serviços e a divulgação feita pelos seus beneficiários é a melhor estratégia. Por seu lado, as outras duas entrevistadas (DF e DT) consideram importante investir mais numa estratégia de *marketing*, além da divulgação das actividades e serviços, diferenciando esta instituição de outras que existem no concelho com as mesmas respostas. A divulgação é realizada através do *site* e do Jornal local, adquirido há pouco tempo. A instituição contrata um profissional desta área apenas quando é necessário lançar algo novo.

"Nós não precisamos de fazer publicidade. (…) O melhor marketing é a qualidade (…), traz também a forma de atrair clientes; no fundo o nosso marketing *é esse."*(PD1). *"Penso que isso é um ponto fraco (…); como temos lista de espera, se calhar não temos grande necessidade de publicitar, não faltam candidatos (…). Em relação à infância, por exemplo, penso que é uma falha (…), temos que ser diferenciados porque o nosso preço se calhar vai ser um pouco diferente, porque existem no concelho outras respostas iguais às nossas (…); ter uma estratégia de* marketing *(…) não é só divulgar aquilo que fazemos."* (DF1).

Os entrevistados da IPSS 2 consideram que, estando a organização numa área rural, não se justifica uma estratégia de *marketing* muito agressiva. A divulgação da IPSS é realizada através dos meios de comunicação locais, pelos parceiros, através do *blog* que foi criado, através das colaboradoras e dos utentes, através de panfletos e da publicidade nos veículos da instituição que percorrem uma grande zona geográfica. A IPSS 3 faz a divulgação das actividades através do *site* e do *e-mail*. Estas IPSS consideram importante o desenvolvimento de estratégias de comunicação e *marketing*, mas este não é considerado um assunto prioritário, e não existe qualquer profissional que se dedique a esta área. Como meios de divulgação externa, utilizam os jornais locais e os boletins das autarquias locais.

O *marketing* pode assumir um papel importante numa organização, porque permite identificar as necessidades e expectativas dos seus clientes actuais e dos clientes potenciais (beneficiários, financiadores e voluntários), colaborando também no processo de criação de respostas e satisfação dessas necessidades (Franco, 2012).

A IPSS 4, como é uma associação de pais, é através do *site*, do *facebook*, e da partilha com os pais que faz a sua divulgação, bem como através dos parceiros e jornais locais e distritais. Esta IPSS, dada a ausência de recursos financeiros públicos, faz algumas campanhas recorrendo à publicidade nos meios de comunicação, para dar conhecimento das suas actividades. A instituição tem grande impacto e visibilidade na comunidade. "*Tentamos sempre comunicar através dos nossos meios e dos nossos contactos que são as boas parceiras que temos com os jornais locais: o Jornal X, o Diário de Y e o* facebook, *os* e-mails."(DTPD4). Recentemente, em Setembro, a IPSS 4 lançou uma grande campanha nos meios de comunicação locais e nacionais (rádio e televisão), demonstrando a sua vulnerabilidade financeira. Fez um forte apelo a donativos, para fazer face às dívidas da instituição, porque a continuidade do funcionamento da organização estava a ser colocada em causa.

Apresenta-se uma tabela que pretende identificar as principais acções que as IPSS desenvolvem para a melhoria da sua sustentabilidade financeira:

Tabela nº 12 - Acções desenvolvidas para melhoria da sustentabilidade

Ações desenvolvidas para a melhoria da sustentabilidade das IPSS	**IPSS**			
	1	**2**	**3**	**4**
Rentabilização de recursos internos	x	x	x	x
Planeamento de médio e longo prazo	x	x	x	
Criação de lucro para investimento em construção e/ou alargamento de infra-estruturas	x		x	
Definição de objetivos relacionados com a eficácia e eficiência	x	x		
Implementação de medidas no âmbito dos Sistemas de Gestão da Qualidade e HACCP	x	x	x	x
Manutenção dos Acordos de Cooperação com a Segurança Social	x	x	x	
Parcerias e apoio das autarquias locais (Municípios e Juntas de Freguesia)		x	x	x
Parcerias e apoio de entidades públicas como o IEFP	x	x	x	x
Desenvolvimento de Projetos financiados por fundos comunitários		x		x
Renegociação de contratos com fornecedores, paracontrolo e redução de custos	x	x	x	
Ampliação e melhoria das condições físicas da organização	x	x	x	
Criação de respostas sociais e aumento do número de vagas em ERPI		x	x	
Rentabilização de recursos humanos (transferência de resposta social)		x	x	
Formação dos recursos humanos	x		x	
Desenvolvimento de serviços e atividades privadas, com carácter lucrativo	x		x	
Aluguer de espaços para criação de receitas	x		x	
Projetos para rentabilização de recursos (atividades agrícolas e energias renováveis)	x	x	x	
Definição de mensalidades máximas com valores abaixo do CMU		x		
Definição de mensalidades mínimas nas respostas sociais		x	x	
Protocolo com Hospital público para cedência de recursos físicos e humanos				x
Desenvolvimento de ações junto da Segurança Social (assinatura de Acordo de Cooperação)				x
Rede forte de voluntariado				x
Campanhas e iniciativas de angariação de fundos e peditórios		x		x
Parcerias com empresas	x			x
Venda de equipamentos, materiais e roupas doadas				x

As acções presentes na tabela anterior não têm origem num planeamento estratégico pré-definido das IPSS, mas o seu conjunto representa uma grande preocupação em relação à necessidade de melhorar a sua sustentabilidade financeira. As principais acções identificadas nos resultados do estudo, assentam na rentabilização de recursos (humanos, financeiros, materiais e sociais) e na redução de despesas (controlo de custos e renegociação de fornecedores). As IPSS do estudo apresentam também preocupações relacionadas com o cumprimento da sua missão social, orientada para as necessidades e expectativas dos *stakeholders*. No entanto, verifica-se uma tendência, relacionada com a dependência do Estado (nas IPSS 1, 2 e 3), no que se refere ao desenvolvimento das respostas sociais. Por outro lado, também se verifica o crescimento de actividades que visam captar outras fontes de financiamento (actividades de âmbito lucrativo), pelo que a diversificação das fontes assume grande importância.

O trabalho de voluntariado e de envolvimento da comunidade é mais evidente no caso da IPSS 4, que desenvolve inúmeros esforços na angariação de fundos como fonte de financiamento privada, enquanto pressiona a Segurança Social para a assinatura de Acordo de Cooperação.

Comparando-se os resultados obtidos com as principais recomendações dos estudos realizados nesta área (tabelas 5 e 6), identificam-se algumas áreas de intervenção que continuam a ser consideradas como tendo menor grau de importância, das quais se salientam o marketing social, a gestão, a profissionalização dos quadros dirigentes, e o voluntariado especializado.

F. Tomada de decisão nas Instituições Particulares de Solidariedade Social

Todos os entrevistados são elementos envolvidos nos processos de tomada de decisão da instituição que representam. Encontram-se nos respectivos cargos há vários anos, pelo que puderam fornecer informações relevantes sobre a evolução da instituição nos últimos anos, e sobre os desafios e as soluções encontradas neste período de maior mudança.

São vários os aspectos de ordem económica, social e politica que têm vindo a afectar as condições da oferta e da procura das IPSS, bem como a suscitar mudanças institucionais (Anheier, 2005). Neste sentido, a análise de dados norteou-se pela identificação das influências dos constrangimentos sociais, legais e económicos sobre as mudanças institucionais, e nas tomadas de decisão dos dirigentes das instituições em resposta aos constrangimentos ambientais.

a) As necessidades sociais influenciam o aumento ou a diminuição da capacidade das respostas sociais, constituindo-se as listas de espera como o principal indicador de ponderação para a tomada de decisão

As mudanças institucionais impulsionadas pelas tendências demográficas, o aumento da força de trabalho, a migração da população (Anheier, 2005), bem como o aumento de necessidades sociais relacionadas com situações de pobreza (Sousa *et al*., 2012), influenciam as tomadas de decisão das instituições relativamente ao aumento ou diminuição da capacidade de resposta das mesmas. No contexto português (década de 80), o surgimento das valências dirigidas à infância foi influenciado pelas elevadas taxas de natalidade a par da elevada empregabilidade das famílias. Actualmente verifica-se o inverso. A significativa diminuição da taxa de natalidade, que representa o valor de 7,9% (PORDATA, 2013), assim como o aumento do desemprego das famílias, colocam em causa a viabilidade das respostas sociais dirigidas à infância.

Das instituições em análise, a IPSS 2 foi a que sofreu maior influência das tendências referidas. Surgiu pela necessidade de apoio à infância aliada à empregabilidade das famílias, mas actualmente a taxa de ocupação das respostas de apoio à infância tem diminuído, pelo aumento de situações de desemprego e pela diminuição do número de crianças:*" (…) esta instituição surgiu pelo facto de algumas mães começarem a manifestar a necessidade de terem os seus filhos integrados num equipamento, (…). Neste momento estamos numa situação quase inversa, já temos vagas e não temos clientes para as vagas disponíveis, principalmente na valência de creche e educação pré-escolar.* (…) *o problema começou a intensificar-se na creche, porque perante a conjuntura económica actual, as pessoas deixaram de procurar esta valência (…)"* (DT IPSS 2).

À semelhança da IPSS 2, as IPSS 1 e 3 também reduziram as capacidades das valências de apoio à infância.

Por seu turno, o aumento das respostas sociais dirigidas à população idosa tem- se feito sentir de forma mais expressiva na última década. Entre 2000 e 2011 surgiram cerca de 2000 novas respostas sociais, que representam um aumento de 43% (Relatório Carta Social, 2011). Esta necessidade de intensificar o apoio à população idosa justifica- se pelo significativo aumento da esperança média de vida para 80 anos (PORDATA, 2012), que exerce uma pressão pelo lado da procura, e uma consequente reacção do lado da oferta, com o aumento da capacidade das respostas já existentes, ou com a criação de novas respostas. Verifica-se que o principal factor da decisão de criar ou aumentar a capacidade de resposta da valência de ERPI, nas IPSS 2 e 3 é a pressão da procura local, que se exprime por meio das listas de espera. Contudo, essas mesmas listas nem sempre são um indicador fidedigno, existindo relatividades, como a repetição de pessoas em listas de espera de mais do que uma instituição, como refere o discurso da DT da IPSS
3. *"É relativamente extensa* [a lista de espera], *(…) são sempre mais de 20 pessoas. No entanto, há também aquelas pessoas que já fizeram a reserva a pensar no futuro (…) Depois, temos outras pessoas que, quando são contactadas (…), já arranjaram resposta em outra instituição. Por isso a lista de espera é um bocadinho relativa."* (DT IPSS 3).

As mudanças nas necessidades e expectativas dos utentes são, dos

factores ambientais, os que maior impacto têm no planeamento das instituições.

b) O sistema legal promove uma similaridade das condições de funcionamento e de intervenção entre as instituições, influenciando a perpetuação de uma intervenção de carácter institucional e decisões de desenvolvimento de respostas tipificadas sem acordo de cooperação

As decisões das instituições são norteadas pelas exigências dos documentos legais que regem as IPSS, os quais determinam a sua estrutura e funcionamento. A legislação relativa às respostas sociais exerce influência sobre as decisões de aumento ou diminuição da capacidade instalada. Para além disso, os documentos legais que regem a contratualização entre o Estado e as IPSS, tendem a provocar uma homogeneização de procedimentos por parte das instituições, dada a uniformidade, quer das exigências relativas às condições de funcionamento, quer da distribuição de financiamento.

No que se refere às alterações legislativas que suscitam adaptações ao nível da estrutura e do funcionamento, identificam-se várias situações nas instituições em estudo. A primeira refere-se ao novo enquadramento legislativo das estruturas residenciais para pessoas idosas, que tem inerente o incentivo para a maximização da capacidade dessa resposta social, como forma de rentabilizar a capacidade instalada (Portaria n.º 67/2012 de 21 de Março). Perante esta situação, a IPSS 3 decidiu maximizar a sua capacidade de resposta, como comprova o testemunho da DT: *"Nós no início* [do lar] *só tínhamos 25 camas, mas depois saiu uma alteração da Segurança Social em que os espaços com determinada área poderiam colocar uma terceira cama, então (…), nós de momento já temos 30 camas"* (DT IPSS 3).

Esta alteração legislativa constitui uma excepção à norma, uma vez que não segue a tendência geral do aumento dos padrões de exigência: não implica investimentos avultados e fomenta, até, a rentabilização do investimento já concretizado.

Contrastando com esta última, identificou-.se nos casos em estudo,

uma outra alteração do enquadramento legal que afectou as valências de Centro de Actividades de Tempos Livres (CATL). Trata-se da criação da medida de Actividades Extra- Curriculares (AEC) nas escolas públicas, cuja oferta se assemelha aos serviços das valências de CATL, mas com um custo mais reduzido. Esta situação resultou numa significativa diminuição de utentes nas valências de CATL, implicando decidir entre a redução da capacidade e o encerramento da resposta. A IPSS 3 optou pelo encerramento e as IPSS 1 e 2, optaram por diminuir a capacidade da resposta. Das três, a IPSS 2 era a que tinha uma maior capacidade instalada, com um equipamento construído para o efeito. *" (…) Antes de implementarem as AEC, tínhamos uma lotação de 95 crianças; agora só temos 71 crianças e menos CATL (….); os CATL foram construídos por pólos, perto das escolas primárias; como estas foram sendo extintas, houve necessidade de construir apenas um equipamento que respondesse às necessidades das crianças"* (DT IPSS2).

Esta alteração legislativa exigiu tomadas de decisão de curto prazo, provocando dificuldades em reajustar a capacidade instalada e minimizando a possibilidade de rentabilizar investimentos efectuados. Essas dificuldades estão também relacionadas com as exigências em termos de recursos humanos. Os acordos estabelecidos com a segurança social impõem a obrigatoriedade de, quantitativamente, os recursos humanos serem proporcionais aos utentes. Mas perante uma situação de diminuição repentina de utentes, não há possibilidade de reajustar, em termos proporcionais e de imediato, os recursos humanos.*" (…) Com o quadro de pessoal que a Segurança Social nos obrigou a ter, com a Lei do Trabalho, com tudo isso (…), efectivamente, é um encargo muito grande que temos ali e que na altura a legislação não previa, não foram criados os fundos de compensação"* (DF IPSS 2).

Esta falta de capacidade de previsão, por parte do processo legislativo, vem colocar constrangimentos na eficiência da instituição, pela inerente dificuldade em rentabilizar os recursos existentes. Por outro lado, identifica-se, nos casos em estudo, que uma alteração ao funcionamento da valência de SAD vem colocar constrangimentos à missão das instituições. No PC 2012/2013, surge a imposição da prestação de um mínimo de dois serviços para utentes em acordo de cooperação, havendo

lugar a uma redução das comparticipações da segurança social, entre 10% a 15%, de acordo com o número mínimo de serviços prestados. Essa imposição originou, na IPSS 2, decisões de recusa de prestação de serviços a pessoas que pretendiam usufruir de apenas um serviço, como declara o DF: *" (…) fiquei algo apreensivo quando verifiquei que (…) não é possível prestar apenas um serviço; esta situação já inviabilizou a possibilidade de colocação em SAD dos utentes (…)"* (DF IPSS 2)

Deste modo, verifica-se que as imposições normativas nem sempre correspondem às reais necessidades da população, colocando constrangimentos à prossecução dos objectivos sociais das instituições. Este resultado corrobora estudos que referem que, sendo o Estado o maior financiador das IPSS e ao mesmo tempo o principal responsável pela criação da legislação, as instituições que são co-financiadas pelo mesmo, tendem a cumprir as suas expectativas (Guo, 2007). Por outro lado, também se verifica que algumas das exigências normativas não correspondem às reais necessidades das instituições, observando-se decisões que vão contra o cumprimento dessas mesmas normas, em prol da eficiência dos serviços prestados. Na IPSS 3 está definido um valor mínimo para o serviço de SAD, para garantir a cobertura dos custos associados aos serviços prestados. "*Normalmente, em CD e SAD, a reforma dos utentes é suficiente para pagar a prestação; estamos a falar de cerca de 50% a 60% da reforma, neste tipo de respostas. (…) Em SAD, o mínimo dos mínimos é de 110€, que paga quase só os gastos com combustível e refeição.*" (DT IPSS 3)

Isto permite inferir que nem sempre se aplicam os parâmetros definidos pela fórmula de cálculo da comparticipação da SS determinada na CON nº3 (1997). Esta situação concorda com estudos que verificaram a falta de cumprimento de certas obrigações, como a rejeição da fórmula de cálculo da comparticipação familiar, em prol da sustentabilidade das instituições (Hespanha, 2000; Almeida, 2011).

As instituições que contratualizam com o Estado desenvolvem o mesmo tipo de respostas, de acordo com os padrões de exigência em termos de condições de funcionamento e de intervenção. Uma análise dos regulamentos internos das IPSS 1, 2 e
3, permitiu verificar que as respostas sociais tipificadas que desenvolvem

em comum, quer de apoio à infância (CATL), quer de apoio à terceira idade (CD e SAD), seguem a mesma tipologia de serviços e intervenção, não se assinalando diferenças entre elas.

A IPSS 4, que promove uma intervenção específica associada às características do público-alvo, pessoas com perturbações do desenvolvimento do espectro do autismo (PDEA), desenvolve um conjunto de serviços que não se enquadram nas respostas sociais tipificadas. Estes serviços apresentam um carácter mais inovador e menos institucionalizado, o que tem colocado entraves à constituição de acordo, no sentido em que a Segurança Social exige a adopção de um conjunto de normas e regras que tornem a instituição mais padronizada, como demonstra o discurso da PD DT da IPSS 4:*" (…)* [terapia de ABA] *é feita em contextos da vida real (…) na escola, (…) no domicílio (…). Nós não desenvolvemos uma resposta tipificada, davam-nos o apoio para os termos cá institucionalizados mas não é isso que nós queremos (…); acho que* [a instituição] *vai perder um bocadinho a personalidade dela quando vier o protocolo, porque depois já vamos ter outro tipo de relações e de equipa aqui. (…). "* (PD DT IPSS 4)

Esta situação retrata a pressão exercida pela Segurança Social para o cumprimento de determinadas normas cuja aplicação desemboca num conjunto de procedimentos menos diversificados, de modo a facilitar o controlo da actuação da instituição. Mais uma vez se verifica a tendência da Segurança Social para impor às instituições um processo de homogeneização, e o consequente desincentivo a uma intervenção inovadora e diversificada.

Perante os constrangimentos associados à contratualização com a Segurança Social, verifica-se que a IPSS 3 ponderou a não constituição de acordo para a valência de lar, por ter inerente a disponibilização de algumas vagas à Segurança Social para a colocação de utentes. Afirma a DT:

"(….) Desde o início que foi sendo ponderada a possibilidade de se pedir ou não, porque havendo o acordo com a segurança social há sempre os seus entraves. Esses entraves têm a ver com (…) os utentes que são colocados nas vagas cativas" (DT IPSS 3)

De modo similar, verificam-se situações de alteração de estatutos para o alargamento do âmbito de actuação, de forma a possibilitar o desenvolvimento de respostas para além das tipificadas.*"Recentemente foram alterados os estatutos da instituição, cujo objectivo é o alargamento dos fins aos quais a instituição se destina; para além de haver os equipamentos sociais, passa a existir a possibilidade de formação e outro tipo de actividades (…) "* (DT IPSS 2)

c) A conjuntura económica influencia a pressão sobre o montante da comparticipação familiar, o aumento da concorrência entre instituições, e a criação de novas respostas

O conjunto de contingências económicas sentidas pelas instituições e pelas famílias nos últimos anos resultaram em reduções das comparticipações da Segurança Social, bem como na restrição da constituição de novos acordos, na diminuição das taxas de ocupação das várias respostas sociais, e ainda na necessidade de as instituições responderem a situações particulares de utentes com maiores dificuldades.

No caso da IPSS 2 houve uma significativa diminuição da procura das respostas sociais dirigidas à infância, resultante do aumento das dificuldades das famílias, a par da diminuição da população infantil. Este facto contribuiu para um incremento da competitividade entre as instituições, uma vez que uma menor procura originou uma maior oferta, e consequentemente as famílias iniciaram um processo de escolha das instituições que lhes apresentassem a melhor proposta. Perante estes constrangimentos, a direcção decidiu estipular uma mensalidade mínima, na valência de creche, para todas as crianças residentes na freguesia, independentemente da situação económica em que a família se encontre, como evidencia a DT. *" (…) atendendo à quebra do número de crianças na creche, a direcção teve de repensar as próprias mensalidades, estipulando uma mensalidade mínima para todas as crianças residentes na freguesia, para que estas não saiam para outras instituições (…) actualmente os pais fazem uma procura de mercado, daí o aumento das simulações para cálculo das mensalidades"* (DT IPSS 2)

Nas restantes instituições em estudo salientam-se discursos que referem que as dificuldades das famílias também resultaram na retirada de

pessoas idosas das diferentes valências, assim como em situações de atraso ou incumprimento do pagamento das mensalidades ou de outras despesas associadas à prestação de serviços. A par disso, os parâmetros definidos para o cálculo da comparticipação familiar das respostas sociais, devido às baixas reformas, favorece mensalidades de baixo custo. O conjunto destas situações levanta dificuldades à eficiência económica das instituições, uma vez que estas se vêem obrigadas a flexibilizar os prazos de pagamento, a permitir o não pagamento de alguns serviços extra, e a não proceder ao ajuste das comparticipações familiares, como conferem, respectivamente, os depoimentos da DF da IPSS 1 e da DT da IPSS 3.

" (…) temos (…) utentes com reformas mais baixas; também as famílias, por vezes, dado que estão desempregadas, preferem ficar com eles (…); tivemos casos de crianças que não conseguiram pagar as mensalidades (….) e aí é a nossa sustentabilidade que é posta em causa. Temos idosos cujos filhos deixaram de pagar as fraldas (…); acorremos de uma forma discreta a algumas situações" (DF IPSS 1)

" (…) este ano optou-se por não aumentar as mensalidades dos utentes de CD e SAD, porque (…) apercebemo-nos que muitos familiares ficam sempre com medo de não ter dinheiro suficiente para manter os seus idosos nas respostas sociais" (DT IPSS3)

Concomitantemente, as diminuições das comparticipações da Segurança Social contribuem para incrementar as dificuldades financeiras. *"Também temos a outra parte, que são as comparticipações da Segurança Social que têm vindo a diminuir (…); começa a ser muito complicado gerir uma casa como esta."* (PD IPSS 2)

Apesar das dificuldades, as instituições têm procurado dar resposta às necessidades dos seus beneficiários, assim como das comunidades em que estão inseridas, através da criação de novas respostas, o que só é possível com o apoio financeiro do Estado, como confirma o discurso da DT da IPSS 1: *"Temos que nos adaptar às alterações sociais e tentamos dar essa resposta. (…) Nós aderimos ao programa das cantinas sociais (…) mas isto só é possível com o apoio do Estado. As instituições não têm capacidade financeira para responder aos programas que vão surgindo."*(DT IPSS1)

Por outro lado, no que se refere às respostas já existentes a solução passa pela contenção no seu alargamento, justificada com as dificuldades económicas das famílias, mas também com a ausência de financiamento público, como explicam os discursos da DT IPSS 1 e da PD DT IPSS 4, respectivamente.

" (…) nunca alargar o número de vagas (…). Porque a conjuntura económica também não nos permite querer ir mais além." (DT IPSS 1)
"Claro, estamos sempre a ponderar se será que podemos dar determinado passo este ano. A crise está-se a acentuar, (….) tem muita influência, principalmente para nós que não temos sequer um financiamento certo (…). " (PD DT IPSS 4)

d) Escassez de recursos como denominador comum entre instituições, influenciando decisões de factos consumados* vs *alongamento de prazos de construção

A escassez de recursos é uma condição inerente às IPSS, a qual incrementa a elevada dependência do Estado para a prossecução dos seus objectivos. A crise económica veio acentuar essa escassez, obrigando as IPSS a repensar a forma como gerem os seus recursos materiais e humanos.

O caso da IPSS 2 reflecte um crescimento assente em parte num financiamento público de incentivo ao investimento, mas também na capacidade para gerar e mobilizar recursos próprios: *" (…) a instituição que começou do zero, (…) o terreno foi comprado, (…) houve a ajuda da autarquia (…) vinte anos depois, fizemos a reconversão do infantário onde não tivemos qualquer apoio da Segurança Social (…); tivemos 25 mil contos (…) dados pela DREC para a parte do pré-escolar (…). O centro de dia* [teve o] *apoio da Segurança Social, o resto foi tudo feito connosco. Hoje temos as três valências, todas com instalações próprias (…). "* (DF IPSS 2). Actualmente, a rentabilização de recursos está a ser canalizada para a construção da ERPI, maioritariamente com autofinanciamento. No entanto, a instituição começa a sentir dificuldades inerentes à limitação dos recursos próprios, originando uma situação de alargamento dos prazos de construção, como afirmam o PD e o DF.*"O projecto do lar está a ser*

financiado (…) com autofinanciamento, daqui para a frente é que é mais complicado, todos os fundos se esgotam." (PD IPSS 2)*" (…) neste momento já fizemos a parte estrutural, a parte das paredes, agora vamos passar para as redes técnicas e depois para os acabamentos, portanto estamos sensivelmente a meio (…)*[abertura] *no prazo de um ano não será."* (DF IPSS 2)

O investimento tem favorecido sempre as respostas tipificadas, privilegiando a constituição de acordos com a Segurança Social. *"Obviamente que qualquer resposta social terá que ter o apoio do Estado (…). "* (DF IPSS 2) Tal facto contribui para a perpetuação da dependência de um único financiador.

O caso da IPSS 3 assemelha-se ao da IPSS 2, na medida em que aquela construiu a ERPI sem investimento público. O que diferencia as duas situações é o facto de a IPSS 3, para além de ter recorrido à rentabilização de recursos próprios para o investimento, ter tido um significativo empréstimo de sócios e ter também recorrido a empréstimo bancário. Apesar disso, devido à ausência de financiamento público as obras de construção arrastaram-se por um longo período de tempo, como refere o PD: *" (…) o lar demorou 9 anos a fazer. Nós, se tivéssemos tido o apoio da Segurança Social tínhamos feito em 3 anos."* (PD DF IPSS 3)

Contrariamente à IPSS 2, a IPSS 3 não procurou a constituição de acordo com a Segurança Social para a ERPI, optando por criar uma resposta de carácter lucrativo, a qual lhe permite diminuir a dependência de um único financiador. *"Como temos um lar lucrativo (…) nós conseguimos ter uma sustentabilidade financeira que nos permite irmos progredindo e crescendo e melhorando as nossas condições."* (PD DF IPSS 3)

O caso da IPSS 1 aproxima-se da IPSS 3 pela rentabilização de património próprio. A instituição tinha na sua posse as instalações do hospital, o que permitiu a sua reimplantação, como nos disse o PD: " [o concelho] *já teve um hospital, um bom hospital (…) mais de 90% dos hospitais estavam por conta das misericórdias. Veio o 25 de Abril, tomou os hospitais às misericórdias, depois* [o concelho] *ficou sem hospital e (…) nós pensámos que a região (…) precisaria de pôr outra vez o hospital a funcionar (…). "* (PD IPSS 1). Para tal, foi necessário rentabilizar outros

recursos da instituição e recorrer a empréstimo bancário, uma vez que esta não teve qualquer financiamento público. Este investimento é fruto do esforço de diversificação dos serviços e da diversidade de protocolos constituídos. No entanto, privilegiou-se a constituição de acordos com Estado através do Ministério da Saúde, assumindo a dependência do mesmo como necessária ao funcionamento da instituição. *"Estamos sempre dependentes dos acordos estabelecidos com a Segurança Social ou com outras entidades públicas ou privadas (…). "* (DT IPSS 1)

O caso da IPSS 4 é o que apresenta maiores dificuldades inerentes à escassez recursos. O que tem possibilitado o desenvolvimento das actividades e terapias, e o consequente crescimento da instituição é a diversidade de parcerias e a candidatura a diversos projectos, bem como o protocolo estabelecido com o hospital e as acções de angariação de fundos, confessa a PD DT: *"Então a primeira coisa criada foi o nosso protocolo com o hospital e a consulta do autismo (…). Além disso, o protocolo (…) cedeu a sede (…) tudo sem custos, (…) e outros técnicos (…). "* (PD DT IPSS 4). No entanto, a volatilidade e a instabilidade dos referidos recursos não permitem assegurar a eficiência da instituição, uma vez que uma das maiores dificuldades se prende com a precariedade dos recursos humanos. O financiamento público é perspectivado como fundamental para a prossecução dos objectivos da IPSS. *"O facto de não termos financiamento certo traz-nos a dificuldade de não conseguirmos manter técnicos, porque nunca sabemos com aquilo que contamos economicamente. (…). São as condições que temos e que eu considero precárias (…). A maior dificuldade neste momento é não termos o acordo com a Segurança Social."* (PD DT IPSS 4)

Conclui-se que as instituições com acordos com a Segurança Social conseguem aplicar os recursos próprios na criação de novas respostas. Mas devido à escassez de recursos esses investimentos implicam um alargamento dos prazos de construção (IPSS 2 e 3) e privilegiam a obtenção de financiamento público (IPSS 1 e 2). A IPSS 4, que não tem o financiamento público garantido, foi crescendo numa perspectiva de o vir a obter. O financiamento público é assim perspectivado como uma necessidade inescapável, o que vai ao encontro de estudos que referem que a dependência das garantias e contratos com o Estado têm servido de justificação para os desvios dos objectivos previamente definidos, bem

como das suas restrições estruturais (Froelich, 1999).

e) Identificam-se práticas de liderança e gestão de valorização e motivação dos recursos humanos e o traçar de objetivos para a instituição e de conhecimentos na área financeira que propiciam o assumir de riscos e aumento da complexidade operativa.

As IPSS são constituídas por órgãos sociais que se segmentam em assembleia geral, direcção e conselho fiscal. É à direcção que cabem as funções de gestão, como sejam a organização e o funcionamento dos serviços, a contratação e a gestão de recursos, e a elaboração dos orçamentos, planos de actividades, relatórios de contas e balanços.Na organização hierárquica das IPSS, a direcção encontra-se no topo, posição em que se exige o traçar de perspectivas a longo prazo e o assegurar dos recursos adequados. No patamar seguinte surge a direcção técnica e/ou equipa técnica, que actua ao nível operacional, e à qual compete assumir as decisões quotidianas.

" (…) tudo o que é a gestão da actividade diária do lar compete à directora técnica(…). Todas as decisões relacionadas com o futuro da instituição, que impliquem determinado tipo investimento, que impliquem alterações de procedimentos, é tudo reflectido, entre o presidente da direcção, a directora técnica e um núcleo que eu envolvo (…)." (PD DF IPSS 3)

O poder da direcção é caracterizado pelo seu prestígio, acesso aos fundos, às ligações com a comunidade, assim como pelo seu conhecimento, competências, tempo e energia (Kramer, 1999), sendo que a autoridade máxima é assumida pelo presidente de direcção, dada a sua posição no topo da hierarquia. Assim, cabe aos presidentes de direcção assegurar a liderança das instituições. A análise dos discursos dos entrevistados das várias instituições permite identificar competências e características de liderança nos respectivos presidentes de direcção. O que se verifica nas IPSS 1 e 3 é que, apesar de o poder estar mais concentrado na direcção, existe uma significativa capacidade para delegar funções e uma valorização da partilha de decisões e responsabilidades. *" (…) Deve-se trabalhar em conjunto e delegar competências (...). Quem manda, pode ser um só, mas quem governa tem que ser um conjunto de pessoas (…)."* (PD IPSS 1)*" (….) eu*

gosto do trabalho em colaboração, não há um ditador que põe e dispõe (…)" (PD DF IPSS 3)A postura destes presidentes de direcção reflecte-se no reconhecimento do prestígio e do trabalho dos mesmos por parte dos colaboradores:*" (…) ele* [PD] *vive mesmo isto, ele dedica-se, é muito empreendedor, é muito rigoroso. É um visionário, é muito aliciante trabalhar com ele."* (DF IPSS 1)*"Foi o presidente da direcção que, com muito esforço, conseguiu levar a instituição a bom rumo."* (DT IPSS 3)

Dos presentes depoimentos destaca-se ainda a capacidade de articular e de alinhar os trabalhadores com uma certa visão, incutindo motivação e energia, o que resulta numa maior dedicação dos colaboradores, como confirma o discurso da DF da IPSS 1. *" (…) exigente quanto ao desempenho dos seus colaboradores(…); as pessoas que trabalham com ele têm que ter mesmo grande dinâmica (…), é muito estimulante trabalhar assim o dia-a-dia."* (DF IPSS 1)

Verifica-se em todos os discursos dos PD das instituições em estudo, uma valorização dos recursos humanos, promovida através de recompensas, monetárias ou em horas, com vista a alcançar uma maior motivação dos mesmos e um consequente comprometimento com o exercício das suas funções, como exemplificam os seguintes testemunhos dos PD das IPSS 1 e 3: *" (…) as pessoas têm de ser ressarcidas pelo trabalho que fazem (…). No ano passado a instituição deu, (…) mais um (…) ordenado mínimo para todos (…). E este ano vamos aumentar 2% o pessoal."* (PD IPSS 1) *"Consideramos que devemos proporcionar aos nossos colaboradores (…) as melhores condições de trabalho e remuneração, de modo que possam, em termos profissionais e humanos, dar o seu melhor contributo em favor dos nossos utentes."* (PD DF IPSS 3)

Para além das recompensas referidas, verifica-se a valorização dos recursos humanos através da importância dada à formação, que constitui uma forma de fomentar a eficiência do seu trabalho e consequentemente da instituição, como demonstram os discursos da DF da IPSS 1 e do PD DF da IPSS 3. *"A direcção da instituição apoia, promove todo o tipo de formação; isso é a base essencial para o sucesso da instituição (…) "* (DF IPSS 1)*"É uma preocupação nossa que as funcionárias tenham formações e se especializem em determinadas disciplinas (…). "* (PD DF IPSS 3)

A par das actividades que demonstram o exercício de liderança dos PD, há a salientar a importância das competências de gestão, que sobressai dos discursos dos entrevistados. No caso da IPSS 1, a abertura do hospital veio aumentar a complexidade da instituição e, para fazer face às exigências operativas, foi contratado um profissional com competências técnicas de gestão. *" (…) quando eu entrei, em 2007, o hospital tinha acabado de iniciar a sua actividade (em 2006); eram períodos muito conturbados na instituição, muita falta de liquidez (…). " (*DF IPSS 1)

Fazendo uma análise dos discursos dos entrevistados das IPSS 2 e 3 podemos verificar que as preocupações com a gestão, através do controlo de recursos, são uma constante, de modo a assegurar a eficiência e eficácia das mesmas. Salienta-se uma maior preocupação com o planeamento e o controlo dos recursos da IPSS 2, pela fase de maior complexidade operativa inerente à construção da ERPI, de acordo com os testemunhos seguintes.

"A nossa estratégia é sobretudo a contenção de custos (…) com o pessoal (…), corte das despesas (…), gerir o dia-a-dia de uma forma consciente." (PD IPSS 2) *"Preocupamo-nos muito com a gestão, com o rigor, com as decisões de modo que elas contribuam para (…) um progresso sustentável."* (PD DF IPSS 3)

O que diferencia a IPSS 2 das IPSS 1 e 3 no desempenho da sua gestão é a propensão para assumir o risco através do recurso a empréstimo bancário. Embora as três instituições tenham profissionais ou dirigentes com conhecimentos na área financeira, e o mesmo possa contribuir para conhecer e controlar os riscos, a IPSS 2 não se predispõe a assumi-los como acontece com as IPSS 1 e 3, como confirmam, respetivamente, os discursos do DF da IPSS 2, do PD da IPSS 1 e do PD DF da IPSS 3 "(…) efetivamente nenhum dos diretores está para assumir o risco em função da instituição, trabalhamos muito aquilo voluntariamente (….)" (DF IPSS 2) "(…) nós também quando recorremos a financiamentos da banca estamos organizados. (…), a primeira coisa que fiz quando cheguei à instituição, como provedor foi arranjar um revisor oficial de contas" (PD IPSS 1) "(…) os bancos acreditaram em nós e os bancos emprestarem dinheiro, ainda para mais a instituições, era muito complicado" (PD DF IPSS 3).

Outras situações de contraste referem-se aos diferentes graus de compromisso dos dirigentes das IPSS 2 e 3, em comparação com os dirigentes da IPSS 4. Na IPSS 2 identifica-se uma desmotivação dos dirigentes, que é compensada por uma certa resiliência, e pela capacidade de fazer as coisas acontecerem, como confirma o discurso do DF. *" (…) nas ultimas eleições quis-me vir embora e acabei por ser o único a ficar, eu e o tesoureiro, que passou a Presidente (…). Cada vez as responsabilidades são maiores (...) Felizmente a instituição tem crescido e superado até as expectativas (…) "* (DF IPSS 2)

No caso da IPSS 3 existe um acumular de funções pelo PD, devido a um certo descomprometimento de outros elementos da direcção; as decisões estão centralizadas em apenas três elementos. Em consequência, verifica-se um desgaste no desempenho das funções, identificado pelo próprio PD: *"Vai haver eleições na instituição para o fim do ano (…); estou a pensar se devo continuar (…) a instituição vive muito da minha pessoa (…). Sem eu querer centralizar tudo em mim, no fundo, acabo por centralizar por uma questão de rapidez nos procedimentos. (…). Na nossa instituição, as decisões objectivas de gestão são muito centralizadas em três pessoas."* (PD DF IPSS 3)

Em contrapartida, na IPSS 4 sobressai um elevado envolvimento dos elementos da direcção nas suas funções, constituindo-se uma grande dinâmica na mobilização dos recursos como forma de assegurar o funcionamento das respostas sociais. *"Como não tínhamos dinheiro, vivemos muito das quotas dos sócios, dos apoios das empresas, dos eventos que organizamos, dos donativos, dos peditórios que fazemos e dos projectos a que conseguimos concorrer (…). Os voluntários fundadores (…) foram sempre muito dinâmicos estes anos todos (…) ."* (PD DT IPSS 4)Para além disso, há a salientar que a IPSS 4 mudou recentemente a sua direcção, revelando o reconhecimento da importância de quebrar com uma possível inércia inerente ao acumular de anos a desempenhar as mesmas funções, como demonstra o discurso da PD DT.*" (…) foi com alguma alegria que nós convidamos e foi com prazer que aceitamos, novos corpos gerentes. (…); é bom haver gente nova, ideias novas (…). A associação estava demasiado formatada na maneira de funcionar e, é interessante ver, são pessoas diferentes."* (PD DT IPSS 4)

f) Identificam-se práticas de envolvimento de stakeholders internos e externos que contribuem para a aquisição de apoio na prossecução dos objectivos das instituições.

O Estado constitui um dos principais *stakeholders* das IPSS, pela relação contratual que existe entre as duas entidades. Esta pode ser definida como uma forma concertada de obrigações recíprocas (Hespanha, 2000), em que as IPSS têm para com o Estado responsabilidades legais e operacionais, e o mesmo tem para com as IPSS responsabilidades financeiras. *"O Estado comparticipa a Misericórdia e outras IPSS, porque tem obrigação de comparticipar, porque é ao Estado que compete apoiar os idosos e as crianças."* (PD IPSS 1)*" (…) eles no fundo é que tutelam e regem as políticas das instituições (…); eles avaliam e estamos entre parâmetros dos quais não podemos fugir muito."* (PD IPSS 2)Neste envolvimento entre as partes, as instituições cumprem as orientações do Estado, prestam-lhe contas através da apresentação anual de relatórios de contas e de actividades, e obtêm o financiamento necessário.

No entanto, as instituições em estudo identificam e envolvem outros *stakeholders* no processo de tomada de decisão e nos projectos da instituição, favorecendo o alcance dos seus objectivos. É à direcção que cabe estabelecer a ligação entre os interesses da comunidade e da instituição com os recursos essenciais para os alcançar (Guo, 2007), pelo que, a garantia de decisões orientadas para os interesses da comunidade que a instituição representa depende da representatividade desses mesmos elementos nos processos de tomada de decisão, como sejam colaboradores, sócios ou beneficiários. Nos diferentes discursos dos entrevistados da IPSS 2 observa-se que a instituição promove a identificação das diferentes partes interessadas e vai desenvolvendo mecanismos de envolvência dos mesmos. Isto é conseguido através da atribuição de cargos de vogal da direcção a dois colaboradores representantes de cada valência (infância e terceira idade), o que fomenta tomadas de decisão participadas e partilhadas. Para além disso, constitui também uma forma de incutir, nos mesmos, uma consciência da situação da instituição, obtendo um maior comprometimento com o desempenho da mesma:*" (…) é uma forma de as colaboradoras estarem mais envolvidas na dinâmica institucional, pois para além de levarem para as reuniões*

assuntos intrínsecos ao seu funcionamento, (…), acabam por se envolver mais nos assuntos da instituição, tendo uma maior responsabilidade, pois também têm de decidir." (DT IPSS 2)Para além dos colaboradores, a direcção da IPSS 2 também é constituída por um elemento representante da junta de freguesia, permitindo um trabalho conjunto na identificação das necessidades da população e no desenvolvimento de respostas adequadas, como sejam apoios à construção de infra-estruturas e cedência de espaços para a realização de actividades.*"Nós fizemos um acordo com a junta de freguesia (…) de uma forma indirecta; nós utilizamos o pavilhão desportivo da freguesia (…). No último ano até nos ajudou com uma verba (…) para as obras do lar, quer a autarquia (…) quer a junta de freguesia (…) "* (DF IPSS 2)Salienta-se ainda que a instituição fomenta a envolvência dos seus beneficiários, ouvindo o que eles têm para dizer relativamente aos serviços prestados, de forma a adequar as respostas às suas necessidades, como confere o discurso do DF IPSS 2:*" (….) trimestralmente, os educadores fazem a avaliação dos miúdos e reúnem os pais para terem conhecimento, e na parte dos idosos há um inquérito de satisfação que é feito por uma pessoa que irá (…) ouvir a opinião das pessoas, (…) vai saber como é que os utentes têm sido tratados, quais é que são os pontos a melhorar, (…) pedir sugestões."* (DF IPSS 2)

A IPSS 1 procura envolver nos corpos gerentes, membros com cargos de relevo na sociedade, que pelos seus conhecimentos e competências podem contribuir para melhor funcionamento e desenvolvimento da instituição, como nos diz o PD: *" (…) isto é um grupo de pessoas (…) voluntárias, (…), ligadas a um meio empresarial, e de pessoas com certa responsabilidade civil, que vêm aplicar aqui o seu saber e a sua experiência. Tem dado resultados. Procuram-se (…) empresários com mais características sociais."* (PD IPSS1)O mesmo discurso continua referindo que a instituição não procura envolver elementos ligados a órgãos políticos. Deduz-se que esta falta de ligação política pode estar relacionada com a falta de apoio sentida pelos membros da instituição, aquando da implementação do hospital, como expressa a DF da IPSS 1.*"Tínhamos muita falta de apoio, nomeadamente da câmara municipal (…) não só falta de apoio monetário (…) "* (DF IPSS 1)

Algo semelhante também se verificou na IPSS 3: a recusa de apoio a um candidato político à junta de freguesia resultou no bloqueio de um

financiamento da autarquia que estava destinado à instituição, como afirma o PD DF. *“ (…) quando a política se mete no assunto estraga tudo, e nós fomos prejudicados. (….) O* [PD de outra IPSS local] *que é actualmente presidente da junta, (…) tem influência na câmara a nível político (…); havia 50.000€ na câmara para distribuir pelas duas instituições, 25.000€ para cada uma, nós nunca recebemos um tostão e a outra instituição recebeu tudo (…) ”* (PD DF IPSS 3)Esta situação, para além de retratar a influência que o envolvimento de pessoas ou órgãos com poder político pode ter na obtenção de apoios ou benefícios para as instituições, expressa a influência que a politização das instituições tem sobre o aumento da competitividade entre as mesmas. *“Nós temos ali uma instituição (…) da mesma freguesia; acaba por haver (…) concorrência e (…) alguma rivalidade porque são partidos diferentes.”* (DT IPSS 3)

A competitividade entre as instituições dificulta a constituição de parcerias, de interacção e de partilha, que favoreceriam a rentabilização de recursos nas operações diárias, como ressalta das afirmações da DT da IPSS 2.

“ (…) havia contactos telefónicos dos técnicos para dar respostas aos utentes das suas áreas de abrangência, por não terem vagas disponíveis. Actualmente já não existe esse cuidado; (…) como não têm lista de espera, percorrem mais km para irem buscar os utentes, independentemente de se aquele utente pertence ou não à área de abrangência da instituição.” (DT IPSS 2)Neste caso, o aumento da competitividade não se deve a questões políticas mas sim às tensões existentes entre a oferta e a procura. De acordo com o seu PD, perante estes constrangimentos, a IPSS 2 tem fomentado um envolvimento com a comunidade, de forma a ouvir as suas necessidades e a promover o serviço do qual a comunidade depende.*“Temos procurado sempre uma política de proximidade, um inteirar dos problemas das pessoas, (…) procurar dialogar (…) dar mais um prazo, (…) o serviço é indicado para as crianças e para os idosos e será sempre a melhor opção para eles, nós temos que combater um pouco por aí, por esta diferenciação e por esta aproximação.”* (PD IPSS 2)

Tal como a IPSS 2, verifica-se que na IPSS 3 a comunidade também está identificada como uma parte interessada a envolver na dinâmica da instituição, pela importância e impacto que a mesma tem tido na freguesia.

Isto resultou num apoio expressivo de sócios para a construção da ERPI, como evidencia o discurso do PD. *"Neste momento temos cerca de 300 associados, porque as pessoas acreditaram na instituição (…). Tivemos que começar do início, com o apoio de um grupo 20 associados que se quotizou em cerca de 125 000,00€. Tudo isto faz com que a nossa instituição seja uma referência ali na terra, até porque nós somos o maior empregador da freguesia."* (PD IPSS 3)Este envolvimento é fomentado pelo alcance dos objectivos propostos e pela prestação de contas, feita através das reuniões de assembleias gerais:*"As pessoas também precisam de ver obra, precisam de ver coisas concretas, objectivas, para acreditarem e para estarem ao lado da instituição (…). Ao acreditarem determinaram-se elas próprias a contribuir e contribuíram (…). As reuniões que nós temos das assembleias são muito participadas, porque as pessoas querem saber como é que a instituição está."* (PD IPSS 3)

No caso da IPSS 4, que não constitui o Estado como *stakeholder*, salienta-se uma maior expressividade no envolvimento de beneficiários, sócios, voluntários, da comunidade e de entidades privadas, do que nas restantes instituições que contratualizam com o Estado. *"Os pais estão muito envolvidos porque isto é uma associação de pais. Acho que é o único benefício de não termos dinheiro (…). Aqui os pais sabem que ninguém recebe, então todos se sentem obrigados a ajudar, todos colaboram o máximo possível e há todo um outro investimento. Mesmo os médicos vêm cá fazer as consultas gratuitamente (….). É a única vantagem de ser uma associação de muito voluntariado."* (PD DT IPSS 4)A instituição desenvolve vários mecanismos que fomentam o envolvimento das diferentes partes interessadas, quer através da organização de plenários, quer através do estabelecimento de outros contactos, o que é revelador de uma actuação em função das expectativas dos seus beneficiários:*" (…) nós temos um plenário de sócios, que são pais e não pais, (…) vem quase toda a gente e mesmo os que não vêm comunicamos via e-mail (…). Pedimos sugestões para as actividades de férias, para o plano de actividades do ano que vem (…), procuramos ouvir quem cá está, partilhando entre todos (…)"* (PD DT IPSS 4)

Ainda segundo a PD DT, que referencia um louvor recebido no decorrer de uma auditoria, a prestação de contas concretiza-se através de

uma total transparência da actividade realizada pela instituição: *"Os pais são ao mesmo tempo gestores de todas as actividades e por isso estão todos a par de tudo. Os voluntários (…) estão a par de todas as contas, de todos os valores, de todas as coisas, estão a par de tudo o que se faz, é uma comunhão tão grande. Vêm depois as entidades que nos patrocinam dizer exactamente a mesma coisa, sentem que estão a par de todas as situações, que quando dão uma opinião é tida em conta."* (PD DT IPSS 4)

Os resultados obtidos demonstram que as decisões orientadas para um maior envolvimento das partes interessadas têm tido influência no comprometimento das mesmas, tendo em vista o alcance dos objectivos da instituição, assim como têm alargado as oportunidades de corresponder às expectativas dos seus beneficiários.

CONCLUSÕES

Os participantes manifestaram globalmente uma grande apreensão em relação ao futuro. Oactual contexto de crise económica e as novas orientações em relação aos apoios públicos às IPSS resultam numa situação de maior instabilidade financeira por parte destas.

Os factores que contribuem para a vulnerabilidade financeira das IPSS 1, 2 e 3 são os seguintes: as exigências legais relacionadas com a implementação de sistemas de gestão (controlo e avaliação das actividades), que implicam um investimento adicional ao nível financeiro e humano; custos elevados com os recursos humanos e serviços especializados; possibilidade de redução de vagas em Acordo de Cooperação e a correspondente redução das comparticipações familiar e pública; dificuldades económicas dos utentes e famílias, com diminuição das suas comparticipações; redução de utentes nas respostas sociais dirigidas à infância; inexistência de lista de espera, excepto na resposta de ERPI.

No caso da IPSS 4, os factores identificados são: a ausência de Acordo de Cooperação e a correspondente dificuldade de obter apoio do Estado em respostas atípicas; a incapacidade de realizar receita que permita fazer face às despesas; a situação de dívida a fornecedores; a dificuldade em manter a equipa técnica/quadro de pessoal devido às dificuldades financeiras.

A. Acordos de cooperação são apesar de tudo o melhor estabilizador financeiro das IPSS

Actualmente, os Acordos de Cooperação são contudo a melhor estratégia para garantir a sustentabilidade de uma IPSS, porque a Segurança Social comparticipa mensalmente a instituição, e esta é uma fonte financeira estável.

No âmbito do desenvolvimento das suas respostas sociais, as IPSS procuram estabelecer acordos com entidades públicas, que ao comparticipar a prestação de serviços, contribuem para a estabilidade de receitas destas organizações. A situação financeira das IPSS 1, 2 e 3 está equilibrada, mas estas IPSS têm sentido uma redução da procura por parte das famílias, que é mais evidente nas respostas sociais dirigidas à infância (creche e jardim de infância da IPSS 1 e 2), sendo as respostas sociais associadas à terceira idade que começam a suportar estes custos. A IPSS 1 apresenta um volume elevado de receitas que está associado à diversidade e à diferenciação dos serviços que coloca ao serviço da população.

A IPSS 2 não contraiu créditos bancários, e encontra-se a construir uma ERPI maioritariamente financiada por recursos próprios, com origem em poupanças realizadas ao longo dos últimos anos. No entanto, esta IPSS apresenta um grau elevado de dependência financeira do Estado, através dos Acordos de Cooperação assinados, o que representa alguma vulnerabilidade, visto que a redução de apoios públicos associada à diminuição de utentes poderá colocar em causa o seu funcionamento.

As IPSS com maior autonomia financeira (1 e 3) prestam serviços privados de valor acrescentado que lhes permitem gerar lucro para fazer face à divida bancária contraída, e investir na melhoria das suas condições. Estas IPSS têm menor dependência do Estado e têm várias fontes de receitas (públicas e privadas), o que lhes poderá garantir uma maior capacidade de resistir a crises financeiras e/ou à redução dos apoios do Estado, sem colocar em causa o seu funcionamento geral.

A IPSS 4 não tem um apoio mensal pré-definido por parte do Estado e apresenta graves dificuldades financeiras. Apesar de funcionar em instalações cedidas, e com uma rede de voluntariado bem organizada, não cria receitas que permitam suportar os custos das actividades que desenvolve. Para superar esta situação, realiza, com frequência, iniciativas de angariação e captação de recursos, mas debate-se com uma grande variabilidade de receitas, que se traduz em instabilidade financeira.

B. A dependência excessiva dos Acordos de Cooperação não é desejada, mas dificilmente é ultrapassada

As IPSS do estudo desenvolvem um conjunto de acções que visam a melhoria da sua sustentabilidade económica e que demonstram a preocupação existente em relação ao equilíbrio financeiro interno. Salientam-se algumas acções que assumem maior importância como rentabilização de recursos, redução de despesas, desenvolvimento de serviços de valor acrescentado e angariação de recursos. Verifica-se, por parte das IPSS, a consciencialização da necessidade de diversificar as fontes de financiamento, através da realização de actividades complementares que possam ser fonte de receita. As IPSS do estudo apresentam também preocupações relacionadas com o cumprimento da sua missão social, orientando a sua intervenção para as necessidades e expectativas dos *stakeholders*. A seguir serão analisados os factores que podem dificultar o reforço da robustez financeira das IPSS.

a) Contextos de crise

Verifica-se que as mesmas contingências sociais, especificamente, as tendências demográficas, influenciam de igual forma as instituições que desenvolvem respostas tipificadas com acordo com a segurança social. Com a análise das instituições em estudo verifica-se que as mudanças sociais, e em particular as tendências demográficas, são dos factores que mais impacto têm nas tomadas de decisão de longo prazo por parte das instituições, como a abertura e encerramento de respostas sociais, os quais implicam uma elevada alocação e potencial de rentabilização de recursos. O aumento da população idosa tem influenciado decisões de abertura ou alargamento das respostas de apoio a essa população, nomeadamente de ERPI. Por outro lado, a diminuição da população infantil influencia decisões de diminuição da capacidade ou encerramento das respostas de apoio à infância.

Mas as tendências demográficas e as listas de espera não são elementos suficientes para a ponderação da tomada de decisão. Outros factores têm influenciado a diminuição das taxas de ocupação dessas valências, como alterações ao enquadramento legal, que afectaram as

respostas de CATL, levando a decisões de encerramento (IPSS 3) ou de redução da capacidade instalada (IPSS 1 e 2). Estes resultados demonstram a importância da elaboração de um planeamento de serviços, sendo a tomada de decisão ponderada com base nas potencialidades e dificuldades inerentes à implementação destes serviços.

Importa fazer uma avaliação das tendências demográficas do concelho e distrito em que cada instituição se localiza, bem como das taxas de capacidade e de ocupação das ERPI instaladas no concelho ou concelhos limítrofes, e da emergência de novas respostas nas proximidades. Em suma, as características socioeconómicas das pessoas e famílias, bem como, a tendência das políticas públicas que dizem respeito ao envelhecimento da população e do enquadramento legal, também podem contribuir para uma maior consciencialização sobre a viabilidade das respostas a médio/longo prazo.

b) Legislação

O enquadramento legal e outros documentos reguladores que demarcam a contratualização entre o Estado e as IPSS, influenciam a intervenção e as condições de funcionamento das instituições, e tanto podem levar a um alargamento da intervenção (cantinas sociais e capacidade de ERPI), como podem incutir decisões de restrição da intervenção (SAD). Este facto é indicador de que as perspectivas dos órgãos de decisão nem sempre estão alinhadas com as realidades e necessidades locais, colocando em causa o total cumprimento dos objectivos sociais. O mesmo facto é ainda reflexo de que as decisões das instituições são norteadas em função da obtenção de financiamento, o qual é considerado essencial ao desempenho eficiente das mesmas, mas a sua determinação pode não estar adequada às realidades e necessidades atuais.

A influência de um ambiente legislativo comum a todas as instituições que contratualizam com o Estado impõe o desenvolvimento de um processo de isomorfismo institucional. Aquando da constituição do acordo de cooperação são determinadas um conjunto de normas e regras que as instituições devem cumprir, tornando-as similares umas às outras.

Mesmo nas instituições que desenvolvem intervenções complexas, devido às características específicas do público-alvo, como é o caso da IPSS 4, impõe-se uma normalização da intervenção, com tendência para a tornar mais institucionalizada e menos comunitária. Isto porque a intervenção ocorre nos diversos contextos do quotidiano, e as regras para a constituição do acordo visam o desenvolvimento dessa intervenção em contexto institucional.

Esta situação, a par de algumas políticas públicas expressas em documentos reguladores, promove decisões de inadaptação às realidades e necessidades das pessoas e das instituições e contraria uma intervenção inclusiva na sociedade. Temos como exemplo as novas imposições para o SAD, que estipulam a exigência da prestação de dois serviços mínimos a utentes em acordo de cooperação, e em que a não prestação dos serviços mínimos implica uma redução da comparticipação da Segurança Social, entre 10% a 15% (PC 2013/2014). Fomenta-se assim uma desvalorização da prestação de serviços personalizados de acordo com os interesses dos utentes, e uma consequente não adesão aos serviços, incrementando situações de exclusão no acesso aos mesmos. Isto porque se verificou que em cumprimento com a referida imposição, a IPSS 2 decidiu recusar a prestação de serviço a pessoas que pretendiam usufruir de apenas um serviço.

Um maior comprometimento das imposições reguladoras, em detrimento das necessidades dos utentes, pode ser justificado pelo facto da comparticipação da segurança social ter um valor mais expressivo do que a comparticipação familiar. O cálculo da comparticipação familiar favorece comparticipações de baixo custo, porque é aplicado sobre rendimentos baixos. Como no caso das pessoas idosas que usufruem, em média, pensões abaixo dos 500€ (Soares *et al*., 2012). Assim sendo, a comparticipação familiar, por si só, não cobre os custos dos serviços prestados, pelo que o utente não tem poder para decidir ou para escolher os serviços de que pretende usufruir.

A elevada dependência de financiamento público fundamenta, também, decisões que afectam a eficiência económica da instituição. Como exemplo, vimos que, em virtude da diminuição do número de crianças das valências de infância, derivada do aumento das tensões de oferta e procura

e das situações de desemprego das famílias, a IPSS 2 estipulou uma mensalidade mínima para todas as crianças da freguesia. Desta forma, assegura a manutenção das taxas de ocupação da valência, a continuidade da comparticipação da segurança social, e evita uma negociação para a redução do número de utentes em acordo. Apesar da elevada dependência de um único financiador, a IPSS 2 tem experimentado, ao longo dos anos, um crescimento da prestação de serviços, o qual tem permitido investir na própria instituição, com algum financiamento público, mas maioritariamente com autofinanciamento. Contudo, as decisões de investimento privilegiam a constituição de respostas tipificadas, a perpetuação de acordos com a Segurança Social, e a consequente dependência do Estado como financiador. Identifica-se uma gestão que privilegia a estabilidade e que não assume riscos elevados, indo ao encontro da cultura inerente às *Organizações sem Fins Lucrativos*, tradicionalmente avessas ao risco, reproduzindo serviços sociais, multiplicando respostas e privilegiando o financiamento público tipificado (Azevedo & Couto, 2012).

Contrariamente, as IPSS 1 e 3 investiram os recursos próprios na construção de infra-estruturas, sem financiamento público, maioritariamente com autofinanciamento e com empréstimo bancário. Privilegiaram a constituição de respostas que permitem uma maior rentabilização, através da criação da valência de ERPI com carácter lucrativo (IPSS 3), e de um hospital (IPSS 1). Como tal, observa-se uma gestão com maior propensão para assumir o risco.

c) Envolvimento de profissionais e da comunidade na tomada de decisões

As tomadas de decisão que promovem a inclusão de diferentes *stakeholders*, internos e externos, fomentando a auscultação dos seus interesses, bem como práticas correntes de prestação de contas, numa base de transparência e responsabilização, promovem o envolvimento dos mesmos com os projectos e objectivos das instituições (IPSS 2, 3 e 4). Apesar dos contributos importantes destas práticas de envolvimento de *stakeholders*, as mesmas não constituem, nas instituições em estudo, alternativas viáveis à viabilidade económica das mesmas, uma vez que, sem a contratualização com um ou mais financiadores principais, a eficiência económica da instituição não está assegurada (IPSS 4).

A existência de profissionais (IPSS 1) e dirigentes (IPSS 3) com conhecimentos na área financeira pode favorecer as decisões que implicam um aumento da complexidade operativa. Isto vai ao encontro do que é defendido na literatura, a saber, que um desempenho institucional que favoreça a maior eficiência e o maior alcance dos objectivos sociais é dependente da capacidade de liderança e gestão, os quais constituem requisitos essenciais para a qualidade dos projectos e a robustez da instituição (Meneses, 2012). No entanto, identificam-se elementos comuns, em todas as instituições em estudo, que favorecem o desempenho institucional, como a atribuição de uma elevada importância à satisfação e formação dos recursos humanos. Facto que é referenciado em estudos como um factor de favorecimento do aumento da produtividade, e como um consequente contributo para a eficiência das instituições (Soares *et al.*, 2012).

O caso da IPSS 3 permite observar que o desenvolvimento de uma resposta social de carácter lucrativo confere autonomia para a gestão da instituição. Como não houve financiamento público na construção da resposta, a instituição tem um maior poder de negociação relativamente ao número de vagas para a colocação de utentes pela Segurança Social, até um limite de 10% da capacidade dos lugares (PC 2013/2014).

Conclui-se que uma maior escassez de recursos (IPSS 4) ou robustez financeira (IPSS 2) requer a procura ou perpetuação do financiamento público, pelo que as decisões são orientadas para um maior comprometimento com as imposições legislativas e normativas. Por outro lado, um investimento em respostas que privilegiam a diversificação de serviços e de fontes de receita, favorece uma diminuição da dependência de financiamento público, fomentando uma maior autonomia face às imposições normativas, e logo, na gestão da própria instituição e na tomada de decisão.

Para além de constituir o maior financiador, o Estado também constitui o maior *stakeholder* das instituições que com ele contratualizam. Assim, as instituições contraem responsabilidades para com o Estado, devendo cumprir as condições de funcionamento e as expectativas de intervenção. No entanto, o que se verifica é que nem sempre as expectativas do Estado estão alinhadas com as necessidades das instituições e do seu

público-alvo. Em contrapartida, o envolvimento de outras partes interessadas pode influenciar decisões mais comprometidas com o alcance dos objectivos sociais e com a obtenção de recursos e apoios que propiciem um aumento da eficiência institucional. As instituições em estudo identificam e envolvem uma diversidade de partes interessadas para diferentes objectivos. A IPSS 1 procura envolver nos seus órgãos sociais pessoas da comunidade com conhecimentos específicos, no sentido de as mesmas contribuírem para tomadas de decisão mais acertadas, com vista a obterem um bom desempenho institucional. Todas as instituições consideram os colaboradores como elementos importantes a envolver nos processos de tomada de decisão, e demonstram- no atribuindo-lhes cargos na direcção (IPSS 2 e 3), e procurando ouvi-los para tomadas de decisão importantes (IPSS 1 e 4). Tal contribui para melhorar o processo de tomada de decisão, tornando-o mais representativo dos interesses de quem está envolvido e conhece a dinâmica da instituição. Ao mesmo tempo, contribui para que os colaboradores assumam um compromisso relativamente às decisões tomadas, motivando-se e empenhando-se no desenvolvimento das suas tarefas (IPSS 1 e 2).

A representatividade de interesses para o processo de tomada de decisão também é favorecida pelo envolvimento dos beneficiários, através da auscultação dos mesmos sobre a sua satisfação relativamente aos serviços prestados (IPSS 2) e para a elaboração dos planos de actividades (IPSS 4). Este é um importante que contributo para uma adequação dos serviços e ao mesmo tempo assegura a sua manutenção.

A comunidade também está identificada como uma parte interessada, sendo a mesma envolvida com o intuito de combinar recursos financeiros e humanos essenciais ao desenvolvimento dos projectos da instituição. O envolvimento de pessoas ou entidades da comunidade é fomentado pelo impacto que a instituição tem na comunidade, o qual é reconhecido e potenciado pelos dirigentes das instituições (IPSS 2, 3 e 4). Verifica-se que a constituição de parcerias com a junta de freguesia (IPSS 2) contribui para o desenvolvimento de projectos e actividades da instituição, seja através de apoio económico para obras de construção, seja pela disponibilização e cedência de espaços para a realização de actividades.

No caso da IPSS 3, o envolvimento e o compromisso dos sócios com

o projecto de construção da ERPI, é expresso em empréstimo monetário. Verifica-se por parte da instituição uma preocupação em prestar contas e cumprir com rigor e transparência os objectivos traçados em conjunto com os sócios que investiram na instituição.

A IPSS 4 revela a mesma preocupação com a transparência e a prestação de contas sobre o trabalho desenvolvido pela instituição para com as entidades e pessoas da comunidade. Tal transparência permite criar a confiança de que os recursos disponibilizados estão a ser canalizados para o cumprimento da missão da instituição.

IMPLICAÇÕES

Os resultados deste trabalho são sobretudo determinados pelo facto de Portugal ter um modelo de financiamento directo das IPSS. O modelo de financiamento directo às instituições incrementa a dependência de financiamento público, incentiva à desvalorização do papel do utente e suscita situações de desvirtuamento da missão da instituição. Observa-se um vivo contraste com outros modelos do contexto europeu, como o Reino Unido e a Holanda, em que o financiamento público é atribuído directamente à pessoa através de um subsídio, e a mesma escolhe o serviço de cuidados de que pretende usufruir (Cameron & Moss, 2007). Neste modelo de financiamento do utente existe um alargamento do poder de decisão do mesmo, e uma consequente diminuição da pressão efectuada pelo Estado. Não sendo o principal financiador, o Estado perde poder na imposição das suas expectativas relativamente ao tipo de intervenção que as instituições devem desenvolver, centrando-se essa decisão entre as instituições e utentes. Mas os modelos de financiamento do utente também mostram problemas. Basicamente, não existem modelos perfeitos.

No entanto, legislação recente veio realçar a importância de questões como a sustentabilidade e a autonomia financeira, que foram enunciadas ao longo deste trabalho. A Lei da Economia Social (Lei nº 30/2013) e a recente aprovação da alteração dos Estatutos das IPSS e dos mandatos dos directores, veio alargar o leque de actividades das entidades da economia social, com vista a reforçar a sua auto- sustentabilidade económica e financeira. A criação da Rede Local de Intervenção Social (RLIS), que visa descentralizar os serviços da Segurança Social e operacionalizar recursos, vem delegar e dotar as entidades do sector social de competências em áreas como a acção social directa, reforçando o apoio social de proximidade às populações (Despacho nº 12154/2013).

Colocam-se novos desafios às IPSS, e estas continuarão a ser agentes importantes na intervenção social. Sem dúvida que o papel das IPSS terá mais impacto e visibilidade junto das populações, mas as instituições terão de ser dotadas de meios técnicos e humanos que lhes permitam cumprir esse papel, impondo-se o acompanhamento e a sensibilização dos responsáveis das IPSS para esta nova realidade, e para a necessidade de ter conhecimentos ao nível da gestão financeira e dos recursos humanos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abraham, Anne (2003). Financial Sustainability And Accountability: A Model For Nonprofit Organizations. *AFAANZ 2003 Conference Proceedings*, 6-8 July 2003, 1-17.

AccountAbility (2008). Stakeholder Engagement Standard 2011 – Final Exposure. URL: http://www.accountability.org/images/content/3/6/362/AA1000SES%202010%20PRIN T.PDF.

Almeida, V. (2011). *As Instituições Particulares de Solidariedade Social: Governação e Terceiro Sector.* Edições Almedina. Coimbra.

Almeida, V. (2010). O Lugar do Terceiro Sector na Governação das Sociedades Contemporâneas. *Interações*, 19, 77-114.

Anheier, H. K. (2005). *Nonprofit Organizations. Theory, Management, and Policy*. Londres: Routledge.

Azevedo, C. & Couto, P. (2012). Desempenho, sustentabilidade e eficiência económica em *Organizações sem Fins Lucrativos*, in C. Azevedo, R. C. Franco & J. W. Meneses (coord.) *Gestão de Organizações sem Fins Lucrativos . O desafio da inovação social*. (pp. 371 - 405). Porto: Impulso Positivo.

Balonas, S. (2012). *O fator comunicação na profissionalização do terceiro Sector. Instituto de Ciências Sociais*. Universidade do Minho: Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade.

Bardin, L. (2004). *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70.

Campos, C.J.G. (2004). Método de análise de conteúdo: ferramenta para a análise de dados qualitativos no campo da saúde. *Revista Brasileira Enfermagem*, 57, 5, 611-614.

Carmen, C. & Peter, M. (2007). *Care Work in Europe: Current Understandings and Future Directions*. Londres: Routledge.

Carneiro, R. *et al*. (2012). O Envelhecimento da População: Dependência, Ativação e Qualidade. Relatório Final. CEPCEP, Faculdade de Ciências Humanas e Universidade Católica Portuguesa. url: http://www.qren.pt/np4/np4/?newsId=1334&fileName=envelhecimento_populacao.pdf.

Carrol, D. A. & Stater, K.J. (2008). Revenue Diversification in Nonprofit Organizations: Does it lead to Financial Stability? *Journal of Public Administration Research and Theory*, nº 19, 947-966.

Carta Social (2012). *Rede de Serviços e Equipamentos: Relatório 2011*. url: http://www.cartasocial.pt/pdf/csocial2012.pdf

Circular de Orientação Normativas nº3 (1997). Modelo de Regulamento das Comparticipações e seus Familiares pela Utilização de Serviços e Equipamentos Sociais das IPSS. Direcção Geral de Acção Social. Ministério da Solidariedade e Segurança Social.

Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade - CNIS (2014). url: http://novo.cnis.pt/index.php?ToDo=read_page_2&what=255

Constituição da República Portuguesa de *1976* (1976). Acedido em março, 15, 2014 em http://www.parlamento.pt/Parlamento/Documents/CRP1976.pdf

Couto, A. I., Santos, M. & Guerra, P. (2012). A importância da Economia Solidária na promoção da coesão social: breve reflexão a partir do caso português.

Cunha, M. P. e Rego, A. (2003). *A essência da liderança. Mudança – Resultados – Integridade*. Lisboa: Editora RH.

Cunha, M. P., Rego, A., Cunha, R. C. & Cardoso, C. C. (2007). *Manual de Comportamento Organizacional e Gestão*. (6ª ed). Lisboa: Editora RH.

Decreto-lei 119/83. Diário da República, Seria I, nº 46, de 25 de fevereiro de 983.

Decreto-Lei 36-A/2011. Diário da República, Série I, n.º 48 de 9 de Março de 2011.

Decreto-Lei 33/2014. Diário da Republica, Serie I, nº 44, de 04 de Março de 2014.

Despacho 9265-B/2013. Diário da República, Série II, n.º 134 (Suplemento), de 15 de Julho de 2013.

Despacho 12154/2013. Diário da República, Série II, n º 184, de 24 de Setembro de 2013.

Despacho 18987/2009. Diário da República, Série II, n º 158, de 17 de Agosto de 2009.

DiMaggio, P. J. & Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48, 2 (Apr. 1983), 147-160

Evers, A., Laville, J.; et al (2004). Defining the third sector in Europe, in A., Evers, & J. Laville, (Eds.) *The Third Sector in Europe* (pp. 11-42). Reino Unido: Edward Elgar.

Falconer, Andreas Pablo (1999). *A promessa do Terceiro Sector: Um Estudo sobre a Construção do Papel das Organizações sem Fins Lucrativos e do se Campo de Gestão*. Centro de Estudos em Administração do Terceiro Sector. Universidade de São Paulo.

Ferreira, Sílvia (2009). A invenção estratégica do terceiro Sector como estrutura de observação mútua: uma abordagem histórico-conceptual. Centro de Estudos Sociais. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 84, 169-192.

Fortin, Marie-Fabienne (2009). *Fundamentos e etapas do processo de Investigação*. Loures: Lusodidacta.

Fowler, *et al.* (1995). *Participatory self-assessment of NGO capacity*. INTRAC, nº 10. url: http://sheltercentre.org/sites/default/files/intrac_1995_participatory_self_assessment_on_ngo_ca pacity.pdf

Franco, R., Sokolowski, S. Hairel, E. & Salamon, L. (2005). O Sector Não Lucrativo Português numa perspetiva comparada. Projecto. Universidade Católica Portuguesa e John Hopkins.

Franco, R. (2012). Marketing nas *Organizações sem Fins Lucrativos*.
Gestão de Organizações sem Fins Lucrativos . O desafio da inovação social. Porto. 229 - 268.

Franco, R. *et al*. (2005). *The Portuguese Nonprofit Sector in Comparative Perspective*. The John Hopkins Comparative Nonprofit Sector.Project. Universidade Católica Portuguesa e John Hopkins. url: http://www.akdn.org/publications/2008_portugal_nonprofitsector.pdf

Froelich, K. A. (1999). Diversification of Revenue Strategies: Evolving Resource Depende in Nonprofit Organizations. *Nonprofit and Voluntary Sector Quaterly*, vol. 28, nº 3, 246-268.

Gonçalves, V. (2008). Relação entre Estado e Terceiro Sector. Instituto de Sociologia, FLUP. AS3. – Associação para o Empreendedorismo Social e Sustentabilidade do Terceiro Sector.

Greenlee J. S. & Trussel J. M. (2000). Predicting The Financial Vulnerability of Charitable Organizations. *Nonprofit Management & Leadership*, vol. 11, nº 2, 199-210.

Guo, C. (2007) When Government Becomes the Principal Philanthropist: The Effects of Public Funding on Patterns of Nonprofit Governance. *Public Administration Review*, 458-473.

Hager, M. A. (2001). Finacial Vulnerability Among Arts Organizations: A Test of the Tuckman-Chang Measures. *Nonprofit and Voluntary Sector Quaterly*, vol. 30, nº 2, 376-392.

Hespanha, P. (2000). Entre o Estado e o Mercado. As fragilidades das instituições de protecção social em Portugal. Coimbra: Quarteto.

IEFP (2014). Página oficial do *Instituto Emprego e Formação Profissional*. url: http://www.iefp.pt.

Instituto da Segurança Social (2007). Manual/Linhas Orientadores de Apoio Técnico às IPSS com Acordo de Cooperação. Lisboa: Segurança Social, Departamento de Desenvolvimento Social/Unidade de Acção Social.

International Center of Research and Information on the Public and Cooperative Economy – CIRIEC (2000). *As Empresas e Organizações do Terceiro Sector – um Desafio Estratégico para o Emprego.* Instituto António Sérgio do Sector Cooperativo. Lisboa.

Lei 151/99. Diário da Republica, Série I-A, n º 215, de 14 de Setembro de 1999.

Kramer, R. M. (1999) Toward a Contingency Model of Board-Executive Relations in G. B. Bubis. The Director Had a Heart Attack and the President Resigned: Board-Staff Relations for the 21st Century (pp. 133-150). Jerusalem Center for Public Affairs.

Lei nº 30/2013. Diário da República, Série I, n º 88, de 8 de maio de 2013.

Marques, Maria C., Maciel, Vanda V. (2012). The Accounting of Non-profit Organizations in Portugal: the Case of Private Institutions of Social Solidarity (IPSS). *Problems of Management in the 21st Century*, vol. 5, 72-82.

Martín, I.; Arvins, S.; Fonseca C.; Queirós A. (2013). *Sustentabilidade em IPSS – Estudo de caso acerca do endividamento em IPSS de Aveiro*. Actas de Gerontologia, vol. 1, nº1, ano 2013, 1-7.

Martins M. A. & S. F. Pinheiro (2012). Empreendedorismo e Inovação Social. *Gestão de Organizações sem Fins Lucrativos. O desafio da inovação social*. Porto. 127-133.

Melo, M. F. (2013). *Panorama da Profissionalização do Terceiro Sector em Portugal.Internacional Journal on Working Conditions*, nº 5. RICOT (Rede de Investigação sobre Condições de Trabalho). Instituto de Sociologia da Universidade do Porto.

Meneses J. W. (2012). Liderança e Gestão nas *Organizações sem Fins Lucrativos* in C. Azevedo, R. C. Franco & J. W. Meneses (coord.) *Gestão de Organizações sem Fins Lucrativos . O desafio da inovação social*. (pp. 135 – 161). Porto: Impulso Positivo.

Moraes, R. (1999). Análise de conteúdo. *Revista Educação*, 22, 37, 7-32.

PORDATA (2012) Base de dados relativo a Esperança de Vida. Acedido em julho, 31, 2014.url: http://www.pordata.pt/Portugal/Esperanca+de+vida+a+nascenca+total+e+por+sexo+(base+trien io+a+partir+de+2001)-418.

PORDATA (2013) Base de dados relativa a taxa de natalidade. Acedido em julho, 31, 2014. url:http://www.pordata.pt/Portugal/Taxa+bruta+de+natalidade-527.

Portaria nº 31/2014. Diário da República, Série I, n.º 25,de 5 de fevereiro de 2014

Quintão, C. (2011). O Terceiro Sector e a sua renovação em Portugal. Uma abordagem preliminar. IS Working Papers, 2ª série, nº2. Porto: Instituto Sociologia. Universidade do Porto.

Roque, A., (2012). Partes interessadas e as *Organizações sem Fins Lucrativos* in C. Azevedo, R. C. Franco & J. W. Meneses (coord.) *Gestão de Organizações sem Fins Lucrativos . O desafio da inovação social*. (pp. 209 – 228). Porto: Impulso Positivo.

Roque, Ana (2012). Partes interessadas e as *Organizações sem Fins Lucrativos . Gestão de Organizações sem Fins Lucrativos . O desafio da inovação social.*Porto. 209 - 228.

Salamon, L. & Anheier, H. (1992). *In search of nonprofit sector: The problem of classification*. Working Papers of the John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, nº 3, Baltimore: The John Hopkins Institute for Policy Studies.

Salamon, L. M *et al.* (1997). *Defining the Non-profit Sector: A Cross-National Analysis*. Manchester University Press, Manchester.

Salamon, L., Sokolowski, S., Haddock, M. & Tice, H. (2012). Portugal´s Nonprofit Sector in Comparative Context. Jonhs Hopkins Center for Civil Society Studies

with Portugal´s Instituto Nacional de Estatística.

Santos *et al*. (2014) Contabilidade de gestão no terceiro Sector: estudo empírico em Instituições Particulares de Solidariedade Social. *Tourism & Management Studies*, nº 10, 79 - 87.

Segurança Social (1997). *Circular de Orientação Normativa*, nº 3.

Segurança Social (2012). Manuais de Qualidade 2 edições (vários). Lisboa Segurança Social.

Serrano, G. P. (2008). *Elaboração de Projectos Sociais – Casos práticos*. Porto: Porto Editora, Lda.

Soares, C., Fialho, J. A., Chau, F., Gagueiro, J., Pestana, H. (2012). A Economia Social e a sua Sustentabilidade como Fator de Inclusão Social. url: http://www.poatfse.qren.pt/upload/docs/Diversos/ESTUDOS/Relatorio%20Final.pdf

Sousa, S.*et al*. (2012). *As Instituições Particulares de Solidariedade Social num contexto de Crise Económica*. Lisboa: IPI - Consulting Network Portugal, CNIS e Fundação Millenium BCP.

Steane, P. & Christie, M. J. (2001) Non-profit boards in Australia: a distinctive governance approach. *Corporate Governance: An International Review*, 9, 1, 48-58.

Streubert, H. & Carpenter, D. (2002). *Investigação qualitativa em enfermagem – Avançado o imperativo humanista*. Lusociência.

Tierney, T. J. (2006). *The Nonprofit Sector´s Leadership Deficit*. The Bridgespan Group Triviñus, A. N.S. (1987). *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em ciências sociais*. São Paulo: Atlas.

Trussel, J.M. & Greenlee, J.S. (2000). Predicting the Financial Vulnerability of charitable Organizations. *Nonprofit Management & Leadership*, vol.11, nº 2, 199-210.

Tuckman, H. & Chang, C. (1991). A Methology for Measuring the Financial Vulnerability of Charitable Nonprofit Organizations. *Nonprofit and Voluntary Sector Quaterly*, vol. 65, nº 4, 445-460.

Weerawerdena, J.; McDonald R. E.; Mort G. S. (2010). Sustainability of nonprofit organizations: An empirical investigation. *Journal of World Business*, 45, 346-356.

Yin, R. (2009). *Case study research. Design and methods. NY:*4th ed. Sage Publications.

ANEXO

GUIÃO DA ENTREVISTA

Perfil dos Entrevistados
Presidente da Direcção
Tesoureiro / TOC / Director Financeiro
Directora Técnica

Eixos temáticos
Identificação do Entrevistado Caracterização da IPSS Valências/Respostas Sociais Recursos Humanos Financiamento Sustentabilidade Financeira Políticas Sociais
Política Interna

Eixos temáticos e questões associadas (*Entrevista semi-estruturada*)

1) Identificação do Entrevistado
a) Sexo/idade
b) Cargo desempenhado/Antiguidade na IPSS
c) Formação académica
d) Vínculo profissional (colaborador/voluntário)
e) Experiências profissionais anteriores

2) Caracterização da IPSS
a) Identificação, natureza jurídica, morada e contactos electrónicos b) Pertença a organização representativa (CNIS, UM, outra)
c) Área de intervenção/abrangência geográfica
d) Visão, Missão e valores
e) Génese, evolução histórica e principais intervenientes em todo o processo
f) Meios de divulgação/comunicação da instituição (site, redes sociais, outros)
g) Existência de sistemas de controlo da qualidade ou outros

3) Valências/Respostas Sociais
a) Tipo de respostas sociais e serviços prestados

b) Nº de vagas em Acordo de Cooperação/capacidade da resposta social c) Existência de lista de espera

d) Nº de clientes da instituição/comparticipações familiares mensais máximas e mínimas
e) Evolução da tipologia de clientes e dos valores da comparticipação familiar mensal
f) Previsão de expansão ou de redução nos próximos anos
g) Principais dificuldades de funcionamento/contextualização do aparecimento ou agravamento das dificuldades sentidas nas respostas sociais
h) Opções para a melhoria de funcionamento/estratégias para aumentar a eficiência de funcionamento das respostas sociais

4) Recursos Humanos
a) Quadro de colaboradores e tipo de vínculo
b) Elementos responsáveis pela angariação de fundos financeiros (*fundraising*, donativos, projectos financiados, entre outros)
c) Manual de Funções (funções/tarefas, autoridade, responsabilidades)
d) Nº de voluntários e áreas a que estão associados
e) Beneficiários de medidas do IEFP (Instituto de Emprego e Formação Profissional)
f) Verba afecta aos salários e outras despesas associadas aos recursos humanos

g) Existência de plano de formação e periodicidade das acções de formação (anual, semestral, outra)
h) Principais dificuldades sentidas em relação aos recursos humanos

5) Financiamento da IPSS
a) Principais fontes de financiamento existentes
i) Fontes de financiamento públicas/ provenientes do Estado (segurança social, autarquias locais, outras)
ii) Fontes de financiamento privadas
(1) Receitas/quotizações
iii) Fontes de financiamento alternativas/secundárias
(1) Doações/donativos
(2) Outros recursos (de origem externa à IPSS)
iv) Recursos próprios (rendas, vendas, outros)
v) Vantagens e desvantagens da diversificação das fontes de financiamento
vi) Principais dificuldades de financiamento (situação de endividamento bancário ou outras)
b) Estratégias para a obtenção de receitas/financiamento i) *Fundraising* /iniciativas de angariação de fundos ii) Outros recursos externos

c) Problemas sentidos ao nível do financiamento da IPSS
d) Áreas/rúbricas com maior percentagem de custos na IPSS

6) Sustentabilidade Financeira da IPSS

a) Principais estratégias de sustentabilidade financeira associadas a factores internos

i) Estratégias de auto-financiamento ou desenvolvimento de outras actividades

ii) Grau de dependência do Sector Público

iii) Potencialidades da instituição e optimização de recursos internos

iv) Projectos que já estão a decorrer na IPSS

v) Projectos que se encontram em fase de elaboração

vi) Vantagens/mais-valias da execução dos projectos (em desenvolvimento ou a desenvolver)

vii) Estratégias de comunicação/*marketing* social

viii) Existência de um planeamento estratégico associado à gestão social
(intervenção face aos problemas sociais)

ix) Importância da formação dos recursos humanos

b) Principais estratégias de sustentabilidade financeira associadas a factores externos

i) Gestão/congregação de esforços em rede social

ii) Projectos submetidos e a aguardar aprovação de entidades externas financiadoras

iii) Parcerias estabelecidas

(1) Entidades públicas/Autarquias
(2) Comunidade/particulares
(3) Empresas/entidades privadas
(4) Outros recursos externos

iv) Percepção da visibilidade/impacto da intervenção da IPSS junto dos clientes, familiares e comunidade (como forma de atrair apoios)

7) Políticas Sociais

a) Influência das políticas sociais no funcionamento interno da IPSS
b) Influência do aparecimento de novos problemas sociais no funcionamento das IPSS
c) Influência das IPSS nas políticas sociais do Estado
d) Consciência da importância/poder das IPSS enquanto agentes sociais
e) Influência das crises económicas no funcionamento interno das IPSS

f) Desafios futuros para as IPSS

8) Política interna da IPSS

a) Existência de Planeamento Estratégico (PE)/ Plano de actividades

i) Elementos envolvidos na elaboração do PE/Plano de actividades

ii) Principais mudanças verificadas após a implementação do PE/Plano de actividades

iii) Periodicidade da revisão do PE

b) Definição dos papéis dos elementos da direcção

c) Influência dos elementos da direcção na tomada de decisão

d) Impacto das decisões da direcção na situação financeira da instituição

e) Constrangimentos internos à prossecução dos objectivos/missão da instituição

f) Constrangimentos externos à prossecução dos objectivos/missão da instituição

g) Limitações associadas aos objectivos/missão da instituição com repercussões na diversificação das fontes de financiamento

h) Grau de envolvimento dos colaboradores da instituição na definição da política interna

i) Estratégias para a promoção da instituição junto da comunidade

j) Grau de relacionamento da direcção com as entidades de co-financiamento público e/ou privado

k) Influência das contingências sociais, económicas e políticas nas tomadas de decisão institucionais

SUSTENTABILIDADE DAS INSTITUIÇÕES PRIVADAS DE SOLIDARIEDADE SOCIAL EM PORTUGAL

"As Organizações sem Fins Lucrativos têm apresentado uma crescente presença na economia nacional"

"São vários os estudos apontam para a necessidade das Organizações sem Fins Lucrativos diversificarem as suas fontes de financiamento, visto que estão muito dependentes de recursos externos e intervêm numa realidade que está sempre em mudança."

"... o presente estudo pretende não só fazer uma análise das fontes de financiamento das IPSS, dos factores que podem contribuir para a sustentabilidade e a vulnerabilidade financeira das IPSS, mas também compreender as decisões tomadas a este nível e as estratégias de sustentabilidade financeira ..."

"Os participantes neste investigação manifestaram globalmente uma grande apreensão em relação ao futuro."

"O actual contexto de crise económica e as novas orientações em relação aos apoios públicos às IPSS resultam numa situação de maior instabilidade financeira por parte destas."

"Os resultados deste trabalho são sobretudo determinados pelo facto de Portugal ter um modelo de financiamento directo das IPSS. O modelo de financiamento directo às instituições incrementa a dependência de financiamento público, incentiva à desvalorização do papel do utente e suscita situações de desvirtuamento da missão da instituição"

"Mas os modelos de financiamento do utente também mostram problemas. Basicamente, não existem modelos perfeitos."